

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Evaluierungsbericht zu den Regelungen über unlautere Handelspraktiken des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetzes

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Zusammenfassung	8
1 Einleitung	9
1.1 Ausgangslage.....	9
1.2 Durchführung der Evaluierung.....	9
1.3 Aufbau des Evaluierungsberichtes	10
2 Zielsetzung der Evaluierung	10
3 Evaluierungsgegenstand	11
3.1 Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG).....	11
3.2 Betroffene Akteure	13
3.3 Wirkmodell.....	13
3.4 Datenbedarf	15
4 Befragung der Wirtschaftsbeteiligten	16
4.1 Untersuchungsdesign.....	16
4.2 Ergebnisse der Online-Befragung.....	17
4.2.1 Teilnehmende	17
4.2.2 Auswirkung des AgrarOLkG auf die Vertragsgestaltung.....	21
4.2.3 Anwendung der mit dem AgrarOLkG verbotenen unfairen Vertragsbedingungen und Handelspraktiken.....	23
4.2.4 Bewertung der „Schwärzung“ einzelner Praktiken	25
4.2.5 Notwendigkeit weiterer Verbote.....	27

	Seite
4.2.6 Anwendungsbereich und Umsatzschwellen / Umsatzstufen	32
4.2.7 Rechtsschutz / Rolle der Durchsetzungsbehörde.....	37
4.3 Zusammenfassung	39
5 Jährliches Berichtswesen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und weitere Erkenntnisse aus der Umsetzungsarbeit	40
5.1 Anzahl der Beschwerden und Untersuchungen.....	41
5.2 Weitere Erkenntnisse der BLE	41
5.2.1 Meldungen von verbotenen Praktiken.....	41
5.2.2 Meldungen von nicht verbotenen, aber als unfair empfundene Praktiken	42
5.2.3 Erfahrungen mit „geschwärzten“ Praktiken	43
5.2.4 Anwendungsbereich und Umsatzschwellen / Umsatzstufen	44
5.2.5 Verfahrensrechtliche Herausforderungen für die BLE.....	45
5.3 Zusammenfassung	46
6 Einbindung betroffener Wirtschaftsverbände.....	46
6.1 Stellungnahmen zu Beginn des Evaluierungsprozesses	46
6.2 Verbändegespräch	47
6.2.1 Wirksamkeit der Verbote.....	47
6.2.2 Notwendigkeit weiterer Verbote.....	48
6.2.3 Anwendungsbereich und Umsatzschwellen / Umsatzstufen	48
6.2.4 Rechtsschutz / Rolle der Durchsetzungsbehörde.....	48
6.2.5 Ergänzende Stellungnahmen im Nachgang des Verbändegesprächs.....	48
6.3 Weitere Stellungnahmen.....	49
6.4 Zusammenfassung	50
7 Weitere Datengrundlagen und Erkenntnisse	50
7.1 Befragung durch das Bundeskartellamt (BKartA).....	50
7.2 Befragung durch die Europäische Kommission	52
7.3 Befragungen von Seiten der Wirtschaft.....	54
7.3.1 Befragung durch Lademann & Associates	54
7.3.2 Befragung durch die Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie.....	55
7.4 Nachmessung des Erfüllungsaufwandes.....	56
7.5 Zusammenfassung	57
8 Prüfung eines möglichen Verbots des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb ihrer Produktionskosten	57
8.1 Ausgangslage.....	57

	Seite
8.2	Fachliche Bewertung 57
8.2.1	Frankreich (Egalim 2)..... 58
8.2.2	Spanien (Ley de la Cadena Alimentaria)..... 58
8.2.3	Italien (Decreto Legislativo 8 Novembre 2021, n. 198)..... 58
8.2.4	Effekte der französischen, spanischen und italienischen Vorschriften..... 58
8.2.5	Rückschlüsse für ein nationales Verbot..... 59
8.2.6	Einschätzung der Stakeholder..... 60
8.3	Rechtliche Bewertung..... 60
8.3.1	Unionsrechtlicher Maßstab..... 60
8.3.2	Erste Grundkonstellation: Regelungslücke oder Sekundärrecht..... 61
8.3.3	Zweite Grundkonstellation: Im Allgemeininteresse liegendes Ziel..... 62
8.3.4	Geeignetheit..... 62
8.3.5	Angemessenheit..... 63
8.3.6	Zwischenfazit und Erfolgsaussichten eines nationalen Verbots des Einkaufs unter Produktionskosten..... 63
8.4	Fazit 63
9	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen 64
9.1	Wirksamkeit der gesetzlichen Regelungen..... 65
9.1.1	Auswirkung auf die Gestaltung der Vertragsbeziehungen 65
9.1.2	Notwendigkeit des Verbots weiterer Praktiken 66
9.1.3	Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten..... 67
9.2	Auswirkungen auf den Schutzbereich des Gesetzes..... 67
9.3	Rechtsschutz und außergerichtliche Streitbeilegung 68
9.4	Ausblick..... 69

Abbildungen

	Seite
Abbildung 1: Teilnehmende in Bezug auf die Wertschöpfungsstufen.....	18
Abbildung 2: Teilnehmende in Bezug auf die Sparten.....	19
Abbildung 3: Zuordnung der teilnehmenden Lieferanten zu Umsatzstufen.....	20
Abbildung 4: Zuordnung der teilnehmenden Käufer zu Umsatzstufen.....	20
Abbildung 5: Vertragsanpassungen in den Jahren 2021 und 2022 aufgrund des AgrarOLkG	21
Abbildung 6: Gründe für nicht erfolgte Vertragsanpassungen in Bezug auf unfaire Vertragsbedingungen.....	22
Abbildung 7: Gründe für unterbliebene Vertragsanpassungen in Bezug auf unfaire Vertragsbedingungen trotz deren Notwendigkeit.....	22
Abbildung 8: Anwendung verbotener Vertragsbedingungen und Handelspraktiken im Vergleich der Jahre 2018 bis 2020 zu heute.....	24
Abbildung 9: Anwendung „grauer“ Praktiken im Vergleich der Jahre 2018 bis 2020 zu heute	25
Abbildung 10: Bewertung der „Schwärzung“ bestimmter unlauterer Handelspraktiken.....	26
Abbildung 11: Wunsch nach Zulässigkeit einzelner „geschwärzter“ Praktiken.....	26
Abbildung 12: Bewertung der mit dem Gesetz vorgenommenen Verbote	27
Abbildung 13: Fallkonstellationen, in denen die Verbote nicht ausreichen.....	28
Abbildung 14: Fallkonstellationen, in denen die Verbote zu weitreichend sind	28
Abbildung 15: Anwendung weiterer unfairer Handelspraktiken und Vertragsbedingungen	29
Abbildung 16: Kategorien weiterer unfairer Handelspraktiken und Vertragsbedingungen	30
Abbildung 17: Einschätzung der Lieferanten zum Verhalten der Käufer im Hinblick auf die Anwendung unfairer Vertragsbedingungen und Handelspraktiken im Vergleich der Jahre 2018 bis 2020 zu heute.....	31
Abbildung 18: Vorschläge für eine Verbesserung des Miteinanders in der Lebensmittelkette.....	32
Abbildung 19: Schwierigkeiten in den Vertragsverhandlungen im Zusammenhang mit der Umsatzermittlung	33
Abbildung 20: Bewertung der vertraglichen Zusammenarbeit mit Lieferanten, die den Schutz des AgrarOLkG genießen und mit Lieferanten, die diesen Schutz nicht genießen.....	34

	Seite
Abbildung 21: Vertragsanpassungen in den Jahren 2021 und 2022 aufgrund des AgrarOLkG bei Lieferanten aller Umsatzstufen und bei Lieferanten der erweiterten Umsatzstufe.....	35
Abbildung 22: Anwendung verbotener Praktiken im Vergleich der Jahre 2018 bis 2020 zu heute bei Lieferanten aller Umsatzstufen und bei Lieferanten der erweiterten Umsatzstufe.....	36
Abbildung 23: Bekanntheit des gesetzlichen Verbots unlauterer Handelspraktiken und Vertragsbedingungen	37
Abbildung 24: Bekanntheit der Beschwerdemöglichkeit bei der BLE	38
Abbildung 25: Nutzung der Beschwerdemöglichkeit bei der BLE durch Lieferanten	38
Abbildung 26: Gründe für eine unterbleibende Nutzung der Beschwerdemöglichkeit	39
Abbildung 27: Rohmilchpreise in Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien (1/2015 bis 2/2023)	59
 Übersichten	
Übersicht 1: Wirkmodell im Überblick	14
Übersicht 2: Handlungsoptionen bezüglich der „geschwärzten“ Handelspraktiken	65
Übersicht 3: Handlungsoptionen bezüglich des Verbots weiterer Praktiken	66
Übersicht 4: Handlungsoptionen bezüglich des Schutzbereiches des AgrarOLkG.....	67

Abkürzungen

AbL	Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AgrarOLkG	Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz
AgrarOLkV	Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Verordnung
Arla	Arla Foods amba
BDM	Bundesverband Deutscher Milchviehhalter
BDP	Bund Deutscher Pflanzenzüchter
BDSI	Bundesverband der Deutschen Süßwarenindustrie
BGA	Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen
BKartA	Bundeskartellamt
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
bspw.	beispielsweise
BVE	Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie
DBB	Deutscher Brauer-Bund
DBV	Deutscher Bauernverband
d. h.	das heißt
DRV	Deutscher Raiffeisenverband
DUH	Deutsche Umwelthilfe
Egalim	Etat Généraux de l'Alimentation
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
evtl.	eventuell
FENIL	Federación Nacional de Industrias Lácteas
FMCG	Fast Moving Consumer Goods
GfK	Gesellschaft für Konsum, Markt und Absatzförderung
ggfs.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GMO	Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HDE	Handelsverband Deutschland
i. d. R.	in der Regel
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen

LEH	Lebensmitteleinzelhandel
LSV	Land schafft Verbindung
Mio.	Millionen
MIV	Milchindustrie-Verband
Mrd.	Milliarden
n _K	Anzahl der teilnehmenden Käufer
n _L	Anzahl der teilnehmenden Lieferanten
SCP	SCP Retail S.à.r.l.
StBA	Statistisches Bundesamt
TI	Thünen-Institut
Tsd.	Tausend
u. U.	unter Umständen
UNIKA	Union der deutschen Kartoffelwirtschaft
UTP	Unfair trading practices (unlautere Handelspraktiken)
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
vgl.	vergleiche
VPBM	Verband der Bayerischen Privaten Milchwirtschaft
z. T.	zum Teil
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks
ZKHL	Zentrale Koordination Handel-Landwirtschaft

Zusammenfassung

Um landwirtschaftliche Erzeugerinnen und Erzeuger in den Handelsbeziehungen mit umsatzstarken Unternehmen zu stärken, wurden im Juni 2021 durch das Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG) zahlreiche unfaire Handelspraktiken verboten. Damit wurde die am 17. April 2019 vom Europäischen Parlament und dem Rat erlassene Richtlinie (EU) 2019/633 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette in nationales Recht umgesetzt.

Zwei Jahre nach Inkrafttreten des AgrarOLkG sollen die Regelungen im Hinblick auf deren Wirksamkeit bewertet werden. In die Evaluierung sollen auch die Ergebnisse der Prüfung eines möglichen Verbots des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb ihrer Produktionskosten einfließen. Der Evaluierungsprozess des AgrarOLkG findet zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt statt.

Zur Beantwortung der Evaluierungsfragen wurden Unternehmen der Lebensmittelwertschöpfungskette befragt, die Erfahrungen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) als Durchsetzungsbehörde berücksichtigt und Verbände der Agrar- und Ernährungswirtschaft angehört. Auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz wurde in den Evaluierungsprozess einbezogen. Zusätzlich wurden vorhandene Daten aus anderen zu unlauteren Handelspraktiken durchgeführten Befragungen herangezogen. Die Prüfung des Verbots des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb ihrer Produktionskosten erfolgte unter Beteiligung des Thünen-Instituts für Betriebswirtschaft.

Die BLE als Durchsetzungsbehörde für den Schutz vor unlauteren Handelspraktiken hat Strukturen für eine effiziente Durchsetzung der Regelungen geschaffen. Die Evaluierung zeigt grundsätzlich eine Wirksamkeit der mit dem AgrarOLkG getroffenen Regelungen. Verträge wurden angepasst und verbotene Handelspraktiken kommen weniger häufig zur Anwendung. Dennoch ist auch weiterhin die Anwendung verbotener unfairer Handelspraktiken feststellbar. Es kam zudem zum Ausdruck, dass über die mit dem AgrarOLkG verbotenen Praktiken hinaus weitere Praktiken zur Anwendung kommen, die als unfair empfunden werden. In diesem Zusammenhang werden vertragliche Vereinbarungen zu Vertragsstrafen besonders häufig genannt.

Gleichzeitig wurde im Evaluierungsprozess deutlich, dass einzelne etablierte, im Rahmen der nationalen Umsetzung zusätzlich „geschwärzte“, d. h. als generell verbotene Vereinbarungen eingestufte Praktiken beidseitig als fair empfundene Geschäftsbeziehungen unter Umständen behindern können.

Die zur Ermittlung des persönlichen Schutzbereichs erforderliche Umsatzermittlung führte insbesondere beim Inkrafttreten zu hohem Aufwand für die Unternehmen. Gleichzeitig zeigte sich im Rahmen der Prüfung in diesem Zusammenhang der Wunsch nach einer Entfristung des bislang noch befristeten Schutzbereichs für besonders umsatzstarke Lieferanten.

Der Bericht nennt mögliche Handlungsoptionen zur Anpassung des AgrarOLkG, um Schwierigkeiten in der Anwendung der gesetzlichen Regelungen zu beheben und wirkungsvoll gegen unfaire Handelspraktiken vorzugehen.

Von dem Erlass eines Verbots des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb ihrer Produktionskosten sollte insbesondere aufgrund des erheblichen unionsrechtlichen und nationalen Prozessrisikos und des erheblichen verwaltungstechnischen Aufwands der Umsetzung in Deutschland zum jetzigen Zeitpunkt abgesehen werden.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Das Zusammenwirken in der Lebensmittelwertschöpfungskette erhält bereits seit mehreren Jahren besondere Aufmerksamkeit und die Stärkung der Erzeugerinnen und Erzeuger in der Wertschöpfungskette ist regelmäßig Gegenstand agrarpolitischer Diskussionen.

Landwirtinnen und Landwirte haben in ihrer Rolle als Marktteilnehmer in der Regel eine geringere Verhandlungsmacht als die Unternehmen der vielfach konzentrierten und umsatzstarken Stufen der Verarbeitung und des Lebensmitteleinzelhandels. Alternative Absatzwege sind meist – vor allem als Mittel der kurzfristigen Reaktion – nicht gegeben, insbesondere aufgrund der oft schnellen Verderblichkeit vieler landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die den Absatzdruck erhöht. Vor diesem Hintergrund hatten sich in der Lebensmittelkette in der Vergangenheit Praktiken etabliert, die letztendlich Erzeugerinnen und Erzeuger benachteiligen.

Um landwirtschaftliche Erzeugerinnen und Erzeuger in den Handelsbeziehungen mit umsatzstarken Unternehmen zu stärken und für mehr Fairness in der Lebensmittellieferkette zu sorgen, wurden im Juni 2021 durch das Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG)¹ zahlreiche unfaire Handelspraktiken verboten, die zuvor insbesondere kleinere und mittlere Betriebe klar benachteiligt haben. Das AgrarOLkG diente dabei der Umsetzung der am 17. April 2019 vom Europäischen Parlament und dem Rat erlassenen Richtlinie (EU) 2019/633 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette² (UTP-Richtlinie) in nationales Recht. Mit der Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten gilt EU-weit ein einheitlicher Mindestschutzstandard.

Gemäß Erwägungsgrund 1 der UTP-Richtlinie sollen durch die Regelung Praktiken eingedämmt werden, „die mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen auf den Lebensstandard der landwirtschaftlichen Bevölkerung haben“. Dabei schützt die Richtlinie nicht nur Primärerzeuger gegen unlautere Handelspraktiken, sondern auch Lieferanten entlang der Wertschöpfungskette. Grund für diesen erweiterten Schutzbereich ist die Annahme von „Kaskadeneffekten der unlauteren Handelspraktiken, die in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette in einer Weise auftreten, die sich negativ auf die Primärerzeuger in dieser Kette auswirkt“ (Erwägungsgrund 7 der Richtlinie (EU) 2019/633). Diese mit der UTP-Richtlinie formulierten Zielsetzungen finden auch in der Gesetzesbegründung zum AgrarOLkG Berücksichtigung³. Mit dem AgrarOLkG sollen somit die Anwendung unfairer Handelspraktiken vermieden und, als übergeordnetes Ziel, die Einkommenssituation landwirtschaftlicher Erzeugerinnen und Erzeuger verbessert werden.

Das AgrarOLkG legt in § 59 fest, dass das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) unter Beteiligung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) die getroffenen Regelungen zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes im Hinblick auf deren Wirksamkeit bewertet. Neben der Überprüfung der Einhaltung bestehender Verbote kann der Deutsche Bundestag im Zuge der Evaluierung gegebenenfalls auch die Liste verbotener Handelspraktiken um neue, bisher nicht erfasste unlautere Handelspraktiken erweitern. In die Evaluierung sollen zudem die Ergebnisse der Prüfung eines möglichen Verbots des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb ihrer Produktionskosten einfließen.

1.2 Durchführung der Evaluierung

Die Evaluierung wurde durch das zuständige Fachreferat im BMEL als Selbstevaluierung vorgenommen. In Vorbereitung der Evaluierung haben die befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Schulungsangebote der Bundesregierung zur Evaluierung von Regelungsvorhaben genutzt. In der Arbeitshilfe für Evaluierungsvorhaben⁴ des Statistischen Bundesamtes (StBA) werden Vor- und Nachteile einer Selbstevaluierung genannt. Vorteile liegen insbesondere darin, dass das Fachwissen im Ressort selber vorliegt und möglicher Änderungsbedarf schnell umgesetzt werden kann. Möglicher Nachteil wird in der Tendenz der Evaluierenden gesehen, die eigenen Annahmen zu bestätigen (so genannter Bestätigungsfehler). Dem sollte durch exaktes methodisches Arbeiten entgegenge-

¹ Bundesgesetzblatt, BGBl. I, S. 4036;
Link: <https://www.gesetze-im-internet.de/agrarmsg/BJNR091710013.html> [Stand 01.08.2023]

² Amtsblatt der Europäischen Union, L 111 vom 25.04.2019, S. 59-72;
Link: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/633/oj> [Stand 01.08.2023]

³ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/26102, S. 1;
Link: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/261/1926102.pdf> [Stand 01.08.2023]

⁴ Statistisches Bundesamt, 2022: Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung, Wiesbaden, S. 10ff.;
Link: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Methoden/Downloads/Evaluierung.html> [Stand: 01.08.2023]

wirkt werden. Aus diesem Grund war das StBA in seiner Funktion als Dienstleistungszentrum der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung im Zusammenhang mit dem Evaluierungsvorhaben beratend tätig und hat im gesamten Evaluierungsprozess unterstützt. In Form der Selbstevaluierung erstellte Berichte werden zudem grundsätzlich vor ihrer Veröffentlichung durch eine unabhängige Stelle hinsichtlich ihrer Qualität überprüft. Dies erfolgte durch das Sekretariat des Normenkontrollrates.

Gemäß § 59 des AgrarOLkG nahm das BMEL die Evaluierung unter Beteiligung des BMWK vor. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) war als Durchführungsbehörde in die Planung und Umsetzung der Evaluierung mit eingebunden. Die Prüfung des Verbots des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb ihrer Produktionskosten, einem Teilauftrag der Evaluierung, erfolgte durch das BMEL unter Beteiligung des Thünen-Instituts für Betriebswirtschaft.

1.3 Aufbau des Evaluierungsberichtes

Mit Beschluss des Staatssekretärs-Ausschusses Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau vom 26. November 2019 ist festgelegt, dass Evaluierungsergebnisse mittels eines Evaluierungsberichts dokumentiert werden sollen, der den betroffenen Ressorts sowie dem Koordinator der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung im Bundesministerium der Justiz und dem Nationalen Normenkontrollrat zur Kenntnis gegeben wird. Im AgrarOLkG ist festgelegt, dass das BMEL dem Deutschen Bundestag über das Ergebnis der Evaluierung berichtet. Hierfür dient der vorliegende Bericht.

Nach einer Darlegung der Zielsetzung der vorliegenden Evaluierung (Kapitel 2) erfolgt eine Darstellung des Evaluierungsgegenstands (Kapitel 3). Hierfür werden das AgrarOLkG in seinen Grundzügen sowie die von dem Gesetz betroffenen Akteure vorgestellt. Anhand des so genannten Wirkmodells wird die in der Theorie angenommene Wirkung der Rechtsnormänderung auf die Ausgangslage und somit der kausale Zusammenhang zwischen Rechtsnormänderung und Zielsetzung hergeleitet. Aus dem Wirkzusammenhang sowie aus den im Gesetz konkret formulierten Evaluierungsfragen leiten sich die Fragestellungen der Evaluierung sowie der damit verbundene Datenbedarf ab. Die Evaluierungsfragen werden insbesondere durch eine Befragung der Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer beantwortet, die mit dem Untersuchungsdesign sowie den Ergebnissen dargestellt wird (Kapitel 4). Darüber hinaus werden die Erkenntnisse der BLE als Durchsetzungsbehörde (Kapitel 5) sowie Stellungnahmen betroffener Verbände (Kapitel 6) einbezogen. Ergänzt und abgeglichen wird dies mit Befragungsergebnissen anderer Quellen (Kapitel 7). In einem gesonderten Kapitel werden die Ergebnisse der Prüfung eines möglichen Verbots des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb ihrer Produktionskosten vorgestellt (Kapitel 8). Abschließend werden Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen formuliert (Kapitel 9).

2 Zielsetzung der Evaluierung

Eine Evaluierung von Regelungsvorhaben dient allgemein insbesondere der Überprüfung der Zielerreichung und – in Abhängigkeit vom Evaluierungsumfang – der Analyse von Nebenfolgen, der Akzeptanz, der Praktikabilität sowie der Verhältnismäßigkeit.

Mit dem AgrarOLkG sind bestimmte Fragestellungen verbunden, die im Rahmen der Evaluierung geklärt werden sollen. Gemäß § 59 des AgrarOLkG ist Gegenstand der Evaluierung insbesondere die Überprüfung der Auswirkungen der §§ 11 bis 23 auf die Gestaltung der Vertragsbeziehungen von Lieferanten und Käufern. In die Evaluierung sollen auch die Ergebnisse der Prüfung eines möglichen Verbots des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb ihrer Produktionskosten einfließen.

In § 10 des AgrarOLkG wird der Anwendungsbereich des Gesetzes definiert. Die dort festgelegte zeitlich befristete Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Lieferanten von Milch- und Fleischprodukten sowie von Obst, Gemüse- und Gartenbauprodukten einschließlich Kartoffeln mit einem Jahresumsatz im jeweiligen Verkaufsegment von maximal 4 Mrd. Euro soll ebenfalls im Rahmen der Evaluierung geprüft werden. Eine Verlängerung dieser Frist durch den Deutschen Bundestag über den 1. Mai 2025 hinaus soll dem Ergebnis der Evaluierung vorbehalten bleiben.

Die vorliegende Evaluierung dient nicht der Überprüfung der im Rahmen der UTP-Richtlinie getroffenen Annahmen. Demzufolge wird nicht untersucht, ob die mit der UTP-Richtlinie als Mindeststandard benannten unlauteren Handelspraktiken wie dort angenommen „mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen auf den Lebensstandard der landwirtschaftlichen Bevölkerung haben“⁵. Diese Überprüfung wird gegebenenfalls Gegenstand der

⁵ Amtsblatt der Europäischen Union, L 111 vom 25.04.2019, S. 59

Evaluierung der UTP-Richtlinie sein, die bis zum 1. November 2025 von Seiten der Europäischen Kommission erfolgen wird.

Ebenso werden in der vorliegenden Evaluierung Auswirkungen des Verbots unlauterer Handelspraktiken im entwicklungspolitischen Kontext nicht gesondert aufgegriffen, wenngleich die UTP-Richtlinie und das AgrarOLkG auch eine entwicklungspolitische Perspektive aufweisen, da auch Lieferanten aus Drittstaaten in den Schutzbereich fallen. Neben dem Aspekt der praktischen Umsetzbarkeit (z. B. Sprachbarriere) stellt sich hier insbesondere die Frage, inwieweit über das AgrarOLkG eine Verbesserung der Einkommenssituation von Lieferantinnen und Lieferanten aus dem „globalen Süden“ erreicht werden könnte. Diese Gesichtspunkte werden vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in anderem Zusammenhang in den Blick genommen, bedürften aber für mögliche Schlussfolgerungen im Hinblick auf das AgrarOLkG einer umfassenderen Untersuchung.

Der Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung wird auf die Marktgegebenheiten in Deutschland gelegt, da der Schutz der europäischen bzw. der deutschen Landwirtinnen und Landwirte im Zentrum der Debatte um die UTP-Richtlinie bzw. der Umsetzung im AgrarOLkG stand.

Die konkreten Fragestellungen der vorliegenden Evaluierung leiten sich demzufolge aus den im Gesetzestext des AgrarOLkG benannten Aspekten ab:

- Bewertung der Wirksamkeit der mit dem AgrarOLkG getroffenen Regelungen, insbesondere der §§ 11 bis 23
 - Wie wirken sich die Verbote auf die Gestaltung der Vertragsbeziehungen aus?
 - Werden die Verbote eingehalten?
 - Sind die getroffenen Regelungen zielführend, ausreichend oder ist eine Erweiterung/Änderung notwendig?
- Prüfung eines möglichen Verbots des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb ihrer Produktionskosten
 - Ist ein derartiges Verbot ein geeigneter Ansatz, um Erzeugerinnen und Erzeuger in der Lebensmittelwertschöpfungskette zu stärken?
- Bewertung der Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf Lieferanten mit einem Jahresumsatz bis 4 Mrd. Euro mit Frist bis zum 1. Mai 2025
 - Hat sich die Ausweitung des Anwendungsbereichs für Lieferanten von Milch- und Fleischprodukten sowie von Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukten einschließlich Kartoffeln bewährt, so dass eine Verlängerung der Frist gerechtfertigt ist?

3 Evaluierungsgegenstand

Der Evaluierungsgegenstand ergibt sich aus dem Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG) und den davon betroffenen Akteuren.

3.1 Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG)

Das Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG) verbietet bestimmte unlautere Handelspraktiken und ist am 9. Juni 2021 in Kraft getreten. Am 8. Juni 2022 lief die einjährige Übergangsfrist zur Anpassung von Altverträgen an die neuen Regelungen ab. Einzelne Vorschriften des AgrarOLkG werden in der Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Verordnung (AgrarOLkV)⁶ präzisiert.

Deutschland hat bei der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/633 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette (UTP-Richtlinie) von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, punktuell über den EU-weiten Mindestschutz hinauszugehen. Das AgrarOLkG verbietet drei Praktiken, die nach der UTP-Richtlinie als Teil der sogenannten „grauen Liste“ bei vorangehender klarer und eindeutiger Vereinbarung zulässig wären. Hierbei wird in Fachkreisen i. d. R. von den „geschwärzten“ Praktiken gesprochen. In Deutschland verboten wurde zum einen das Zurückschicken unverkaufter Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse vom Käufer an den Lieferanten ohne Zahlung des Kaufpreises (§ 12,

⁶ Bundesgesetzblatt, BGBl. I, S. 4655;
Link: <https://www.gesetze-im-internet.de/agrarolkv/> [Stand 01.08.2023]

sogenanntes Retourenverbot). Verboten ist außerdem, auf den Lieferanten Lagerkosten des Käufers abzuwälzen sowie Listungskosten für markteingeführte Produkte zu erheben (§§ 14, 17).

Generell verboten sind nach dem AgrarOLkG folgende unlautere Handelspraktiken („schwarze Liste“):

- Kaufpreiszahlungen
 - für verderbliche Agrar- und Lebensmittelzeugnisse später als 30 Tage nach der Lieferung oder – wenn die Erzeugnisse regelmäßig geliefert werden – nach Ablauf des vereinbarten Lieferzeitraums oder später als 30 Tage nach dem Tag der Festlegung des zu zahlenden Betrags (§ 11 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1, ggf. i. V. m. Satz 2 und Satz 3) und
 - bei anderen als verderblichen Agrar- und Lebensmittelzeugnissen später als 60 Tage nach der Lieferung oder – wenn die Erzeugnisse regelmäßig geliefert werden – nach Ablauf des vereinbarten Lieferzeitraums oder später als 60 Tage nach dem Tag der Festlegung des zu zahlenden Betrags (§ 11 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2, ggf. i. V. m. Satz 2 und Satz 3);
- Zurückschicken unverkaufter Erzeugnisse vom Käufer an den Lieferanten ohne Zahlung des Kaufpreises und, soweit die Erzeugnisse nicht mehr verwendbar sind, der Beseitigungskosten (§ 12);
- kurzfristige Stornierung von Bestellungen verderblicher Agrar- und Lebensmittelzeugnisse durch den Käufer (§ 13);
- Abwälzung der Lagerkosten des Käufers auf den Lieferanten (§ 14);
- einseitige Änderung der Bedingungen einer Lieferung in Bezug auf Häufigkeit, Art und Weise, Ort, Zeitpunkt oder Umfang der Lieferung, der Qualitätsstandards, der Zahlungsbedingungen oder der Preise oder bestimmter Dienstleistungen durch den Käufer (§ 15);
- Zahlungsverlangen des Käufers für Qualitätsminderung oder vollständige Qualitätseinbuße von Erzeugnissen nach Übergabe der Lieferung an den Käufer; oder für die Bearbeitung von Kundenbeschwerden im Zusammenhang mit den Erzeugnissen des Lieferanten, ohne dass ein Verschulden des Lieferanten vorliegt (§ 16 Absatz 1);
- Forderung von Zahlungen, die nicht im Zusammenhang mit dem Verkauf von Erzeugnissen des Lieferanten stehen (§ 16 Absatz 2);
- Zahlungsverlangen des Käufers für die Listung markteingeführter Produkte (§ 17);
- Drohung des Käufers mit Vergeltungsmaßnahmen geschäftlicher Art oder deren Anwendung, wenn der Lieferant von seinem vertraglichen oder gesetzlichen Rechten Gebrauch macht oder seine gesetzlichen Pflichten erfüllt (§ 18);
- Weigerung des Käufers, eine geschlossene Liefervereinbarung oder bestimmte Zahlungen- und Kostenschätzungen auf Verlangen des Lieferanten in Textform zu bestätigen (§§ 19, 21);
- Rechtswidrige Erlangung, Nutzung oder Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen des Lieferanten durch den Käufer (§ 23 Satz 2 Nummer 9);

Folgende Praktiken sind nur dann erlaubt, wenn sie vorher klar und eindeutig zwischen den Vertragsparteien vereinbart wurden („graue Liste“):

- Zahlungsverlangen des Käufers für die Listung der Erzeugnisse bei deren Markteinführung (§ 20 Absatz 1 Nummer 1);
- Zahlungsverlangen des Käufers für die Vermarktung der gelieferten Agrar- und Lebensmittelzeugnisse, einschließlich Verkaufsangeboten, der Werbung, Preisnachlässen im Rahmen von Verkaufsaktionen und der Bereitstellung auf dem Markt (§ 20 Absatz 1 Nummer 2);
- Zahlungsverlangen des Käufers für das Einrichten der Verkaufsräumlichkeiten (§ 20 Absatz 1 Nummer 3).

Der Schutzbereich des Gesetzes wird einerseits durch eine Umsatzschwelle in Höhe von maximal 350 Mio. Euro Jahresumsatz begrenzt, die der Jahresumsatz des Lieferanten nicht überschreiten darf. Andererseits wird davon ausgegangen, dass der Schutz nur bei einem Umsatzgefälle zwischen Käufer und Lieferant notwendig ist. Dies wird durch die Zuordnung zu verschiedenen Umsatzstufen unterhalb der Umsatzschwelle von 350 Mio. Euro zum Ausdruck gebracht bzw. durch eine Begrenzung des Umsatzes des Lieferanten auf maximal 20 Prozent des Umsatzes des Käufers. Gemäß § 10 Absatz 1 Satz 2 AgrarOLkG hat Deutschland allerdings für bestimmte Sektoren

Lieferanten bis zu einem Jahresumsatz von höchstens vier Mrd. Euro bis zum 1. Mai 2025 in den gesetzlichen Schutz einbezogen. Auch durch diese befristete Ausdehnung des Kreises der geschützten Lieferanten geht die Umsetzung über die Mindestvorgabe der UTP-Richtlinie hinaus.

3.2 Betroffene Akteure

Die Regeln des AgrarOLkG schützen landwirtschaftliche Erzeugerinnen und Erzeuger und alle, auch erzeugergetragene Unternehmen der Lebensmittelerzeugung und -verarbeitung bis zu einem Jahresumsatz von 350 Mio. Euro gegenüber jeweils größeren Unternehmen der Lebensmittelverarbeitung beziehungsweise des Lebensmittelhandels.

Zudem werden Lieferanten von Milch- und Fleischprodukten sowie von Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukten einschließlich Kartoffeln geschützt, die einen Jahresumsatz im jeweiligen Verkaufssegment in Deutschland von höchstens vier Mrd. Euro haben. Allerdings darf ihr gesamter Jahresumsatz nicht mehr als 20 Prozent des Jahresumsatzes des Käufers betragen. So werden auch größere erzeugergetragene Unternehmen aus den genannten Sektoren in den Anwendungsbereich einbezogen. Diese Ausdehnung des Schutzes ist zunächst befristet bis zum 1. Mai 2025.

Durch den Schutz sowohl der Erzeuger als auch größerer Lieferanten wird vermieden, dass über unlautere Handelspraktiken an anderen Stellen der Kette ein zu starker Druck auf Landwirte ausgeübt wird. Landwirtschaftliche Erzeugerinnen und Erzeuger als Adressaten der Regelung sollen besonders in den Blick genommen werden.

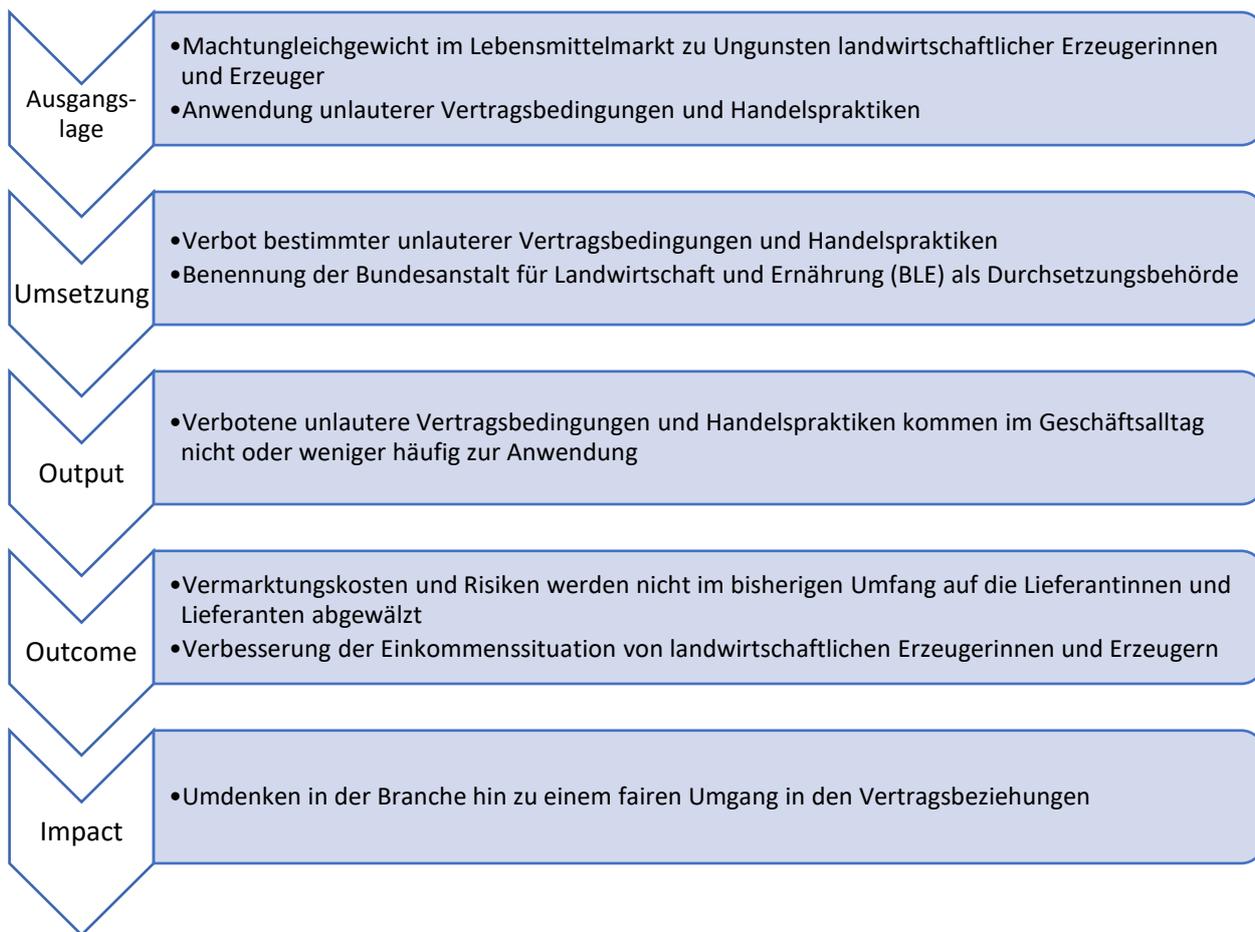
Neben den unmittelbar vom Anwendungsbereich des AgrarOLkG betroffenen Akteuren gilt es grundsätzlich, die Länder, kommunalen Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände soweit betroffen im Rahmen der Evaluierung in geeigneter Weise einzubinden.

Lieferanten, die von unlauteren Handelspraktiken betroffen sind, können eine Beschwerde bei der BLE erheben. Gleichmaßen können auch wirtschaftliche Vereinigungen und Zusammenschlüsse oder andere unabhängige juristische Personen eine Beschwerde einlegen, sofern der betroffene Lieferant sie damit beauftragt hat. Die BLE agiert als Durchsetzungsbehörde für die Regelungen und kann auch von Amts wegen Untersuchungen einleiten. Entscheidungen über Verstöße gegen die Verbote trifft die BLE im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt.

3.3 Wirkmodell

Mit dem so genannten Wirkmodell wird der in der Theorie angenommene logische Zusammenhang zwischen der Rechtsnormänderung und der damit verbundenen Zielsetzung dargelegt. Mit dem Wirkmodell wird erläutert, in welcher Abfolge die Rechtsnormänderung Einfluss auf die vorhandenen Gegebenheiten nimmt. Das Wirkmodell unterteilt die Wirkung von Vorhaben in verschiedene Phasen, wobei grundsätzlich zwischen Ausgangslage, Umsetzung, Output, Outcome und Impact unterschieden wird⁷. Es ist angezeigt, einer Evaluierung das zugrunde gelegte Wirkmodell voranzustellen. Die Evaluierung dient der Überprüfung, ob sich dieses Wirkmodell in der Realität bestätigt. Im Folgenden wird das der Evaluierung des AgrarOLkG zugrundeliegende Wirkmodell dargestellt (vgl. Übersicht 1).

⁷ Statistisches Bundesamt, 2022: Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung, Wiesbaden, S. 13ff.

Übersicht 1: **Wirkmodell im Überblick**

Quelle: Eigene Darstellung

Ausgangslage

Durch eine starke Konzentration auf Ebene des Lebensmitteleinzelhandels (LEH) stehen wenige große Unternehmen vielen, zumeist kleineren Unternehmen auf den vorgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette gegenüber. Der LEH kann gegenüber kleineren Vertragspartnern durch seine überlegene Verhandlungsmacht enormen Verhandlungsdruck aufbauen. Unternehmen, die die vom LEH vorgegebenen Bedingungen nicht akzeptieren, müssen fürchten, ausgelistet zu werden. Es wird davon ausgegangen, dass der Verhandlungsdruck über die Stufen entlang der Wertschöpfungskette vom LEH bis zu den Erzeugern weitergegeben wird. Durch die hohe Konzentration im LEH fehlen den vorgelagerten Stufen mitunter alternative Absatzwege, so dass sie sich in einem Abhängigkeitsverhältnis befinden.

Aufgrund ihrer überlegenen Verhandlungsmacht konnten Handelsunternehmen bislang Vertragsbedingungen und Handelspraktiken durchsetzen, die zum Teil deutlich zu Lasten der vorgelagerten Stufen ausfielen. Diese zielen im Wesentlichen darauf ab, die eigentlich ureigenen unternehmerischen Risiken des Händlers und einen Teil der auf Händlerebene anfallenden Vermarktungskosten auf die vorgelagerten Stufen zu überwälzen.

Umsetzung

Das AgrarOLkG hat zum Ziel, Erzeugerinnen und Erzeuger sowie kleinere Lieferantinnen und Lieferanten in ihrer Verhandlungsposition innerhalb der Wertschöpfungskette zu stärken. Dies soll durch ein Verbot bestimmter unlauterer Vertragsbedingungen und Handelspraktiken erreicht werden. Mit dem AgrarOLkG sind eine gesetzliche Verfolgung und Sanktionierung von Verstößen möglich, die von der BLE durchgeführt werden.

Output

Es wird damit gerechnet, dass als unmittelbarer Effekt die verbotenen unlauteren Vertragsbedingungen und Handelspraktiken im Geschäftsalltag nicht oder weniger häufig feststellbar sind. Die Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken wird allerdings durch die sogenannte Ross-und-Reiter-Problematik (den „Angstfaktor“) erschwert. Diese beschreibt den Umstand, dass ein abhängiger Geschäftspartner von einer konkreten Benennung unlauterer Vertragsbedingungen oder Handelspraktiken absieht, weil er wirtschaftliche Sanktionierungen durch seinen Geschäftspartner befürchtet.

Outcome

Als mittelbarer Effekt wird erwartet, dass Risiken und Vermarktungskosten nicht im bisherigen Umfang auf die Lieferanten abgewälzt werden und sich damit letztlich die Einkommenssituation der Erzeugerinnen und Erzeuger verbessert. Die Wirksamkeit ist dadurch begrenzt, dass durch das AgrarOLkG keine Änderungen der Marktsituation erfolgt, was dazu führen kann, dass (als Ausweichbewegung) andersgeartete unfaire Handelspraktiken und Vertragsbedingungen zur Anwendung kommen können.

Impact

Langfristig kann das Gesetz aufgrund des Tätigwerdens des Gesetzgebers sowie des Vollzugs der Regelung zu einem allgemeinen Umdenken in der Branche hin zu einem faireren Umgang in Vertragsbeziehungen und zu besseren Preisen für Erzeugerinnen und Erzeuger führen.

3.4 Datenbedarf

Für die Evaluierung sollen insbesondere Daten zur Anwendung von verbotenen sowie bislang nicht verbotenen Handelspraktiken und Vertragsbedingungen herangezogen werden.

Die Einkommenssituation von Erzeugerinnen und Erzeugern wird von vielfältigen Faktoren wie der Erlössituation am Markt und den Kostenstrukturen beeinflusst. Das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse nimmt maßgeblichen Einfluss. Einkommensdaten bieten sich demzufolge nicht an, um zweifelsfreie Rückschlüsse auf die Wirksamkeit des Gesetzes zu ziehen.

Im Vorfeld sowie im Zuge des Gesetzgebungsprozesses sind zahlreiche punktuelle Hinweise auf unlautere Handelspraktiken in der Lebensmittelwertschöpfungskette geliefert worden. Auch nach Inkrafttreten des Gesetzes wird weiterhin die Anwendung unlauterer Handelspraktiken beklagt. Insbesondere vor dem Hintergrund geänderter Kostenstrukturen infolge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine und den daraus resultierenden konfrontativen Preisverhandlungen zwischen dem Lebensmitteleinzelhandel und seinen Lieferantinnen und Lieferanten wurde wiederholt die Anwendung unfairer Handelspraktiken kritisiert. Seit Beginn ihrer Tätigkeit werden auch an die BLE als Durchsetzungsbehörde verschiedene Fallgestaltungen herangetragen, die als unfaire Handelspraktiken empfunden werden. Auf nationaler Ebene gibt es somit punktuelle Erkenntnisse zur Anwendung unlauterer Handelspraktiken, jedoch keine systematische Erhebung. Auch die Statistiken in der Eurostat-Datenbank sind als primäre Datenquelle nicht geeignet⁸.

Der Datenbedarf für die Evaluierung des AgrarOLkG wird aus diesem Grund insbesondere durch die Erhebung von Primärdaten bezüglich der Anwendung von verbotenen sowie bislang nicht verbotenen Handelspraktiken und Vertragsbedingungen gedeckt. Damit wird der Fokus auf Daten zur Analyse der unmittelbaren Wirkung (Output) sowie der mittelbaren Wirkung (Outcome) gelegt. Hierfür wurde eine Befragung der Wirtschaftsbeteiligten durchgeführt (vgl. Kapitel 4). Ergänzt werden die Ergebnisse der Befragung durch Erkenntnisse der BLE (vgl. Kapitel 5), Einschätzungen betroffener Verbände (vgl. Kapitel 6) sowie bereits vorhandenen Sekundärdaten (vgl. Kapitel 7). Aufgrund der erst kurzen Wirkungsdauer des Gesetzes können noch keine umfassenden Daten zur längerfristigen Wirkung des Gesetzes (Impact) erhoben werden.

⁸ Europäische Kommission, 2018: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Lebensmittelversorgungskette, COM(2018) 173 final, S. 14

4 Befragung der Wirtschaftsbeteiligten

4.1 Untersuchungsdesign

Die Befragung wurde in Form eines Vorher-Nachher-Vergleichs angelegt. Es wurde insbesondere der unmittelbare Effekt des Gesetzes (Output) in den Blick genommen (Werden die Verbote eingehalten?). Darüber hinaus wurde auch untersucht, ob als mittelbarer Effekt (Outcome) die Abwälzung von Vermarktungskosten und Risiken auf die Lieferanten vermieden werden kann (Sind die getroffenen Regelungen ausreichend?). Es wird sowohl die Entwicklung im Zeitverlauf aufgezeigt als auch die aktuelle Situation detaillierter erfasst.

Um die Wirksamkeit der getroffenen Regelungen sowie eine mögliche Entfristung der Ausdehnung des Anwendungsbereichs bewerten zu können, bezogen sich die Fragestellungen auf

- den Anwendungsbereich des AgrarOLkG,
- Anpassungen in den Verträgen aufgrund des Inkrafttretens des AgrarOLkG,
- die Anwendung einzelner verbotener Handelspraktiken vor und nach Inkrafttreten des AgrarOLkG,
- die „Schwärzung“ einiger „grauer“ Praktiken,
- eine mögliche Umgehung der Verbote durch Etablierung anderer unfairer Handelspraktiken sowie
- weitere Aspekte der Umsetzung und zur Durchsetzungsbehörde.

Es wurden überwiegend geschlossene Fragen gestellt, bei denen die Befragten aus vorformulierten Antwortoptionen die jeweils zutreffende(n) auswählen konnten. Teilweise wurden offene Fragen gestellt, bei denen die Befragten im Freitext antworten konnten.

Die Befragung führte das BMEL in Zusammenarbeit mit dem Dienstleistungszentrum der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung im Statistischen Bundesamt und unter Beteiligung des BMWK durch.

Die Befragung wurde als frei zugängliche Online-Befragung im Zeitraum vom 16. Januar bis zum 17. Februar 2023 durchgeführt. Das AgrarOLkG war zu diesem Zeitpunkt seit rund neunzehn Monaten in Kraft, die Übergangsfrist zur Anpassung von Altverträgen aber erst seit rund sieben Monaten abgelaufen.

Bei der Durchführung der Befragung wurde die Datenschutz-Grundverordnung eingehalten. Die Befragung erfolgte anonym. Aus den Antworten können keine Rückschlüsse auf die Identität der Umfrageteilnehmenden gezogen werden. Die Antworten wurden nach den gesetzlichen Bestimmungen des Datenschutzes ausschließlich für den genannten Zweck verarbeitet.

Zur Erarbeitung der Fragestellung wurden im August 2022 auch Verbände der Agrar- und Ernährungswirtschaft aufgefordert, wesentliche Fragestellungen für die Evaluierung des AgrarOLkG zu benennen (vgl. Kapitel 6.1).

Im November 2022 haben im Rahmen eines Pretests neun Wirtschaftsbeteiligte, das BMWK sowie die BLE die Befragung getestet, um Unstimmigkeiten und Verständnisschwierigkeiten zu beseitigen.

Die Befragung richtete sich im Schwerpunkt an Erzeugerinnen und Erzeuger sowie Lieferantinnen und Lieferanten in ihrer Rolle als Lieferanten von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen. Aber auch gewerbliche Käufer von Lebensmitteln, Agrar- und Fischereierzeugnissen waren eingeladen, an der Befragung teilzunehmen. Die Befragung war dafür in zwei unterschiedlichen Ausgestaltungen konzipiert. Es wurde eine Zielgröße von insgesamt 250 Rückläufen angestrebt.

Die Bekanntmachung der Befragung erfolgte durch die Information von Verbänden der Agrar- und Ernährungswirtschaft sowie der Fachpresse, Meldungen über Twitter und Einbindung von vorhandenen Netzwerken (z. B. des im BMEL angesiedelten Dialognetzwerk Landwirtschaft). Die Befragung wurde in Drittstaaten nicht besonders bekannt gemacht, stand aber auch Lieferantinnen und Lieferanten aus Drittstaaten offen. Befragungssprache war allerdings nur Deutsch.

Da sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Befragung „selbst rekrutierten“, handelt es sich um eine willkürliche Stichprobe. Demzufolge konnte eine Repräsentativität nicht gewährleistet werden. Es ist möglicherweise davon auszugehen, dass von unfairen Vertragsbedingungen und Handelspraktiken betroffene Unternehmen eine höhere Motivation besaßen, an der Umfrage teilzunehmen.

Um eventuelle Ausreißer auszugleichen, wurde nach Auswertung der Befragungsergebnisse ein Verbändegespräch durchgeführt. Auf diese Weise wurden die Ergebnisse eingeordnet und mit den Einschätzungen von Verbandsvertreterinnen und -vertretern abgeglichen (vgl. Kapitel 6.2).

4.2 Ergebnisse der Online-Befragung

Im Rahmen der vorliegenden Auswertung, der so genannten Wirkanalyse, werden die Ergebnisse der Befragung hinsichtlich verschiedener Teilaspekte untersucht und dargestellt.

Die Ergebnisse werden im Folgenden jeweils getrennt für die zwei Befragungsgruppen (Lieferanten und Käufer) dargestellt und, sofern thematisch sinnvoll, gegenübergestellt. In den graphischen Darstellungen sind die Ergebnisse der Lieferantenbefragung jeweils blau und die Ergebnisse der Käuferbefragung jeweils orange eingefärbt. Die Anzahl der Teilnehmenden wird für jede Auswertung für die Lieferanten mit n_L sowie für die Käufer mit n_K angegeben. Die im Folgenden dargestellte Auswertung bezieht sich auf die Rückläufe, also die Antworten derjenigen Teilnehmenden, die die Befragung vollständig beantwortet haben. Für die Darstellung der Ergebnisse wird jeweils die Häufigkeit der Antworten bezogen auf die Anzahl der Teilnehmenden angegeben. Sofern Mehrfachnennungen möglich waren, wird darauf hingewiesen. In diesem Fall können sich die Werte auf mehr als 100 Prozent addieren. Da die Anzahl der Rückläufe bei den einzelnen Fragen unterschiedlich hoch war, können die Ergebnisse der einzelnen Fragen nur sehr eingeschränkt miteinander verknüpft werden.

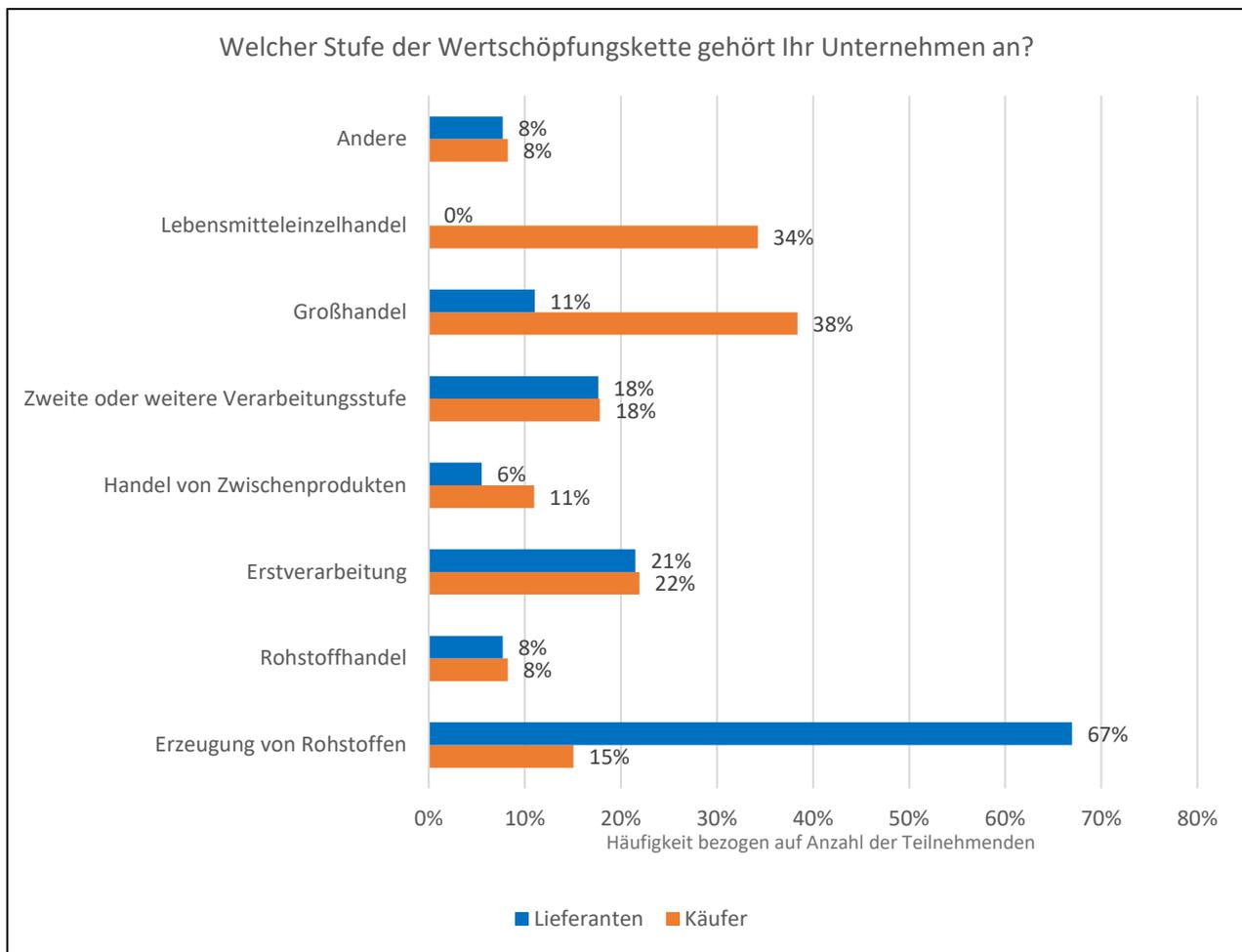
Für die Auswertung qualitativer Angaben, die sich aus den Antworten auf die offenen Fragen ergaben, wurden die Antworten zunächst gesichtet und daraus folgend Kategorien identifiziert, denen die Antworten zugeordnet wurden.

4.2.1 Teilnehmende

884 Lieferanten und 239 Käufer haben sich an der Befragung beteiligt. 57 Prozent der Lieferanten und 65 Prozent der Käufer haben die Befragung vorzeitig beendet. Mit 379 Lieferanten und 83 Käufern haben dagegen 43 Prozent bzw. 35 Prozent die Befragung vollständig beantwortet (Rückläufe).

Die prozentuale Verteilung der Teilnehmenden auf die Wertschöpfungsstufen (Mehrfachnennung möglich) zeigt Abbildung 1. Die Lieferanten ordnen sich zu 67 Prozent der Wertschöpfungsstufe „Erzeugung von Rohstoffen“ zu. Die Käufer ordnen sich mit 34 Prozent der Stufe „Lebensmitteleinzelhandel“ und zu 38 Prozent der Stufe „Großhandel“ zu. Damit sind insbesondere diejenigen Stufen vertreten, die im Zusammenhang mit dem AgrarOLkG von besonderem Interesse sind.

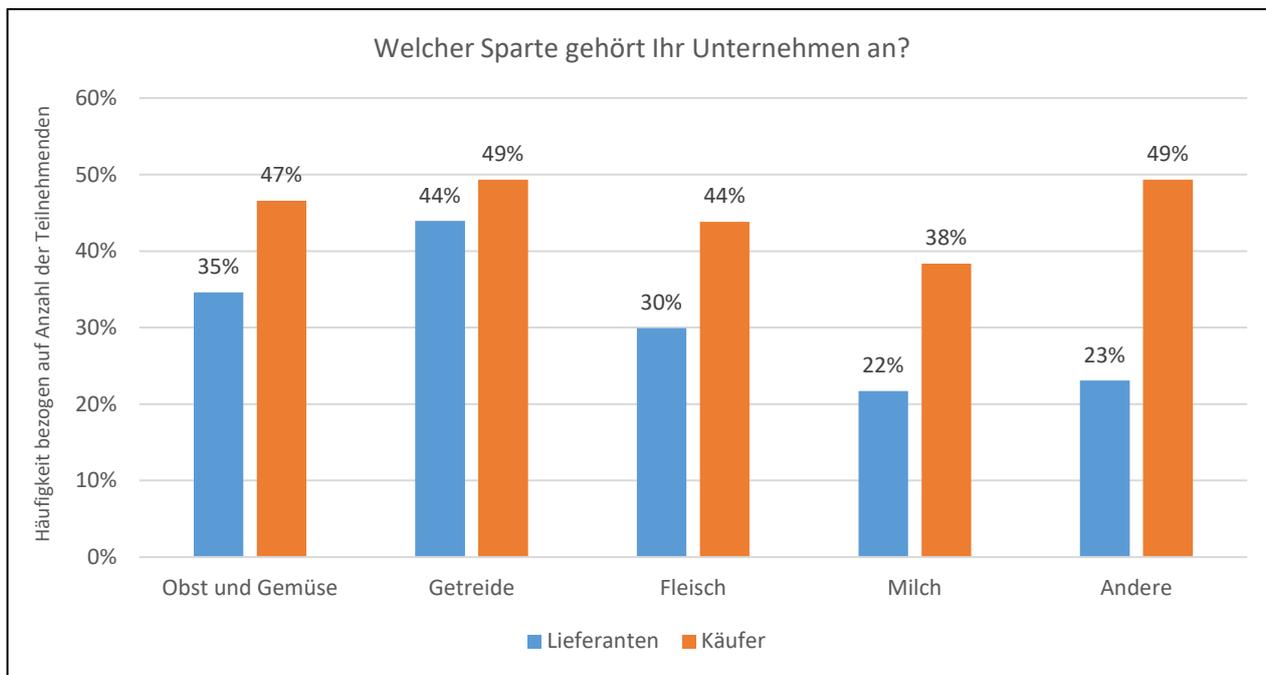
Abbildung 1: **Teilnehmende in Bezug auf die Wertschöpfungsstufen**
(nL = 363 / nK = 73 (Mehrfachnennung möglich))



Quelle: Eigene Darstellung

Die prozentuale Verteilung der Teilnehmenden auf die Sparten (Mehrfachnennung möglich) zeigt sowohl für die Lieferanten als auch für die Käufer eine gleichmäßige Verteilung über die abgefragten Sparten (vgl. Abbildung 2). Somit haben sich Unternehmen aller Sparten in die Befragung eingebracht. 44 Prozent der Lieferanten erzeugen Getreide, 35 Prozent Obst und Gemüse, 30 Prozent Fleisch und 22 Prozent der Teilnehmenden erzeugen Milch. 23 Prozent der Lieferanten erzeugen (auch) andere Produkte. Die in der Kategorie „andere“ von den Lieferanten gegebenen Antworten konnten „Getränken“ und „verarbeiteten Lebensmittelprodukten“, aber auch „Fisch“, „Eier“ und „Pflanzen und Blumen“ zugeordnet werden. Die Käufer sind mit 38 Prozent bis 49 Prozent in den Sparten Obst und Gemüse, Getreide, Fleisch und Milch tätig. 49 Prozent der Käufer geben die Kategorie „andere“ an. Die dort gegebenen Antworten konnten neben „Vollsortiment“ auch „Getränke“, „verarbeiteten Lebensmittelprodukten“ sowie „sonstigen Agrarprodukten“ zugeordnet werden.

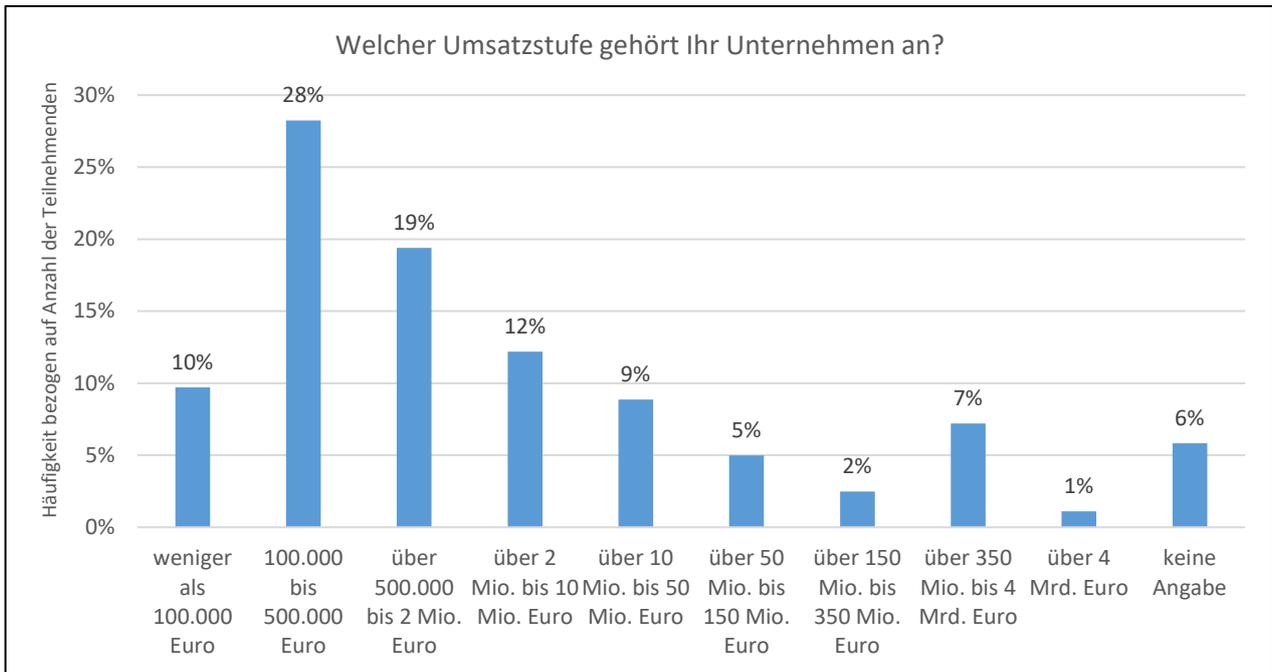
Abbildung 2: **Teilnehmende in Bezug auf die Sparten**
(nL = 364 / nK = 73 (Mehrfachnennung möglich))



Quelle: Eigene Darstellung

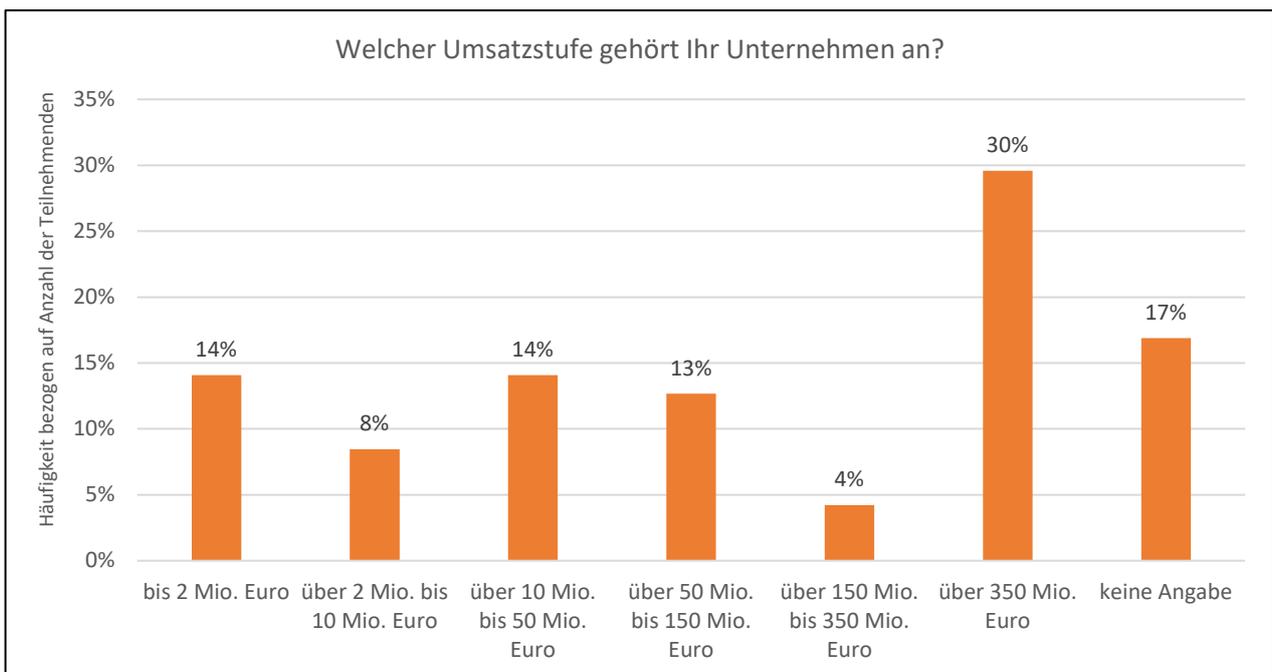
Mit 28 Prozent ordnen sich die teilnehmenden Lieferanten im Schwerpunkt der Umsatzstufe „100.000 bis 500.000 Euro Umsatz“ zu. Insgesamt 85 Prozent der teilnehmenden Lieferanten fallen mit Umsatzgrößen bis zu 350 Mio. Euro in den dauerhaften Anwendungsbereich des Gesetzes. 7 Prozent der Lieferanten ordnen sich der Umsatzstufe „über 350 Mio. Euro bis 4 Mrd. Euro“ zu und fallen damit in eine Umsatzstufe, deren Unternehmen bislang nur zeitlich befristet in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Teilnehmende Käufer finden sich zu 30 Prozent in der Umsatzstufe „über 350 Mio. Euro Umsatz“ wieder, 53 Prozent verteilen sich über die Umsatzstufen kleiner als 350 Mio. Euro (vgl. Abbildung 3 und Abbildung 4).

Abbildung 3: **Zuordnung der teilnehmenden Lieferanten zu Umsatzstufen**
(n_L = 361)



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 4: **Zuordnung der teilnehmenden Käufer zu Umsatzstufen**
(n_K = 71)

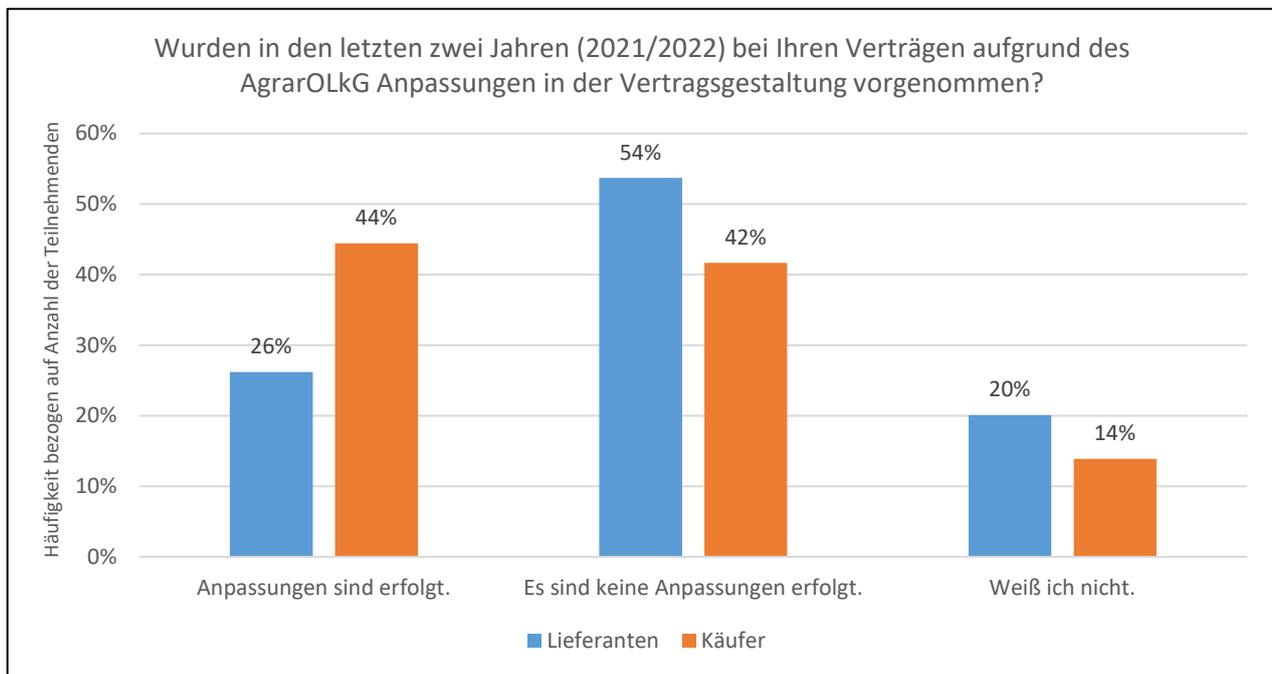


Quelle: Eigene Darstellung

4.2.2 Auswirkung des AgrarOLkG auf die Vertragsgestaltung

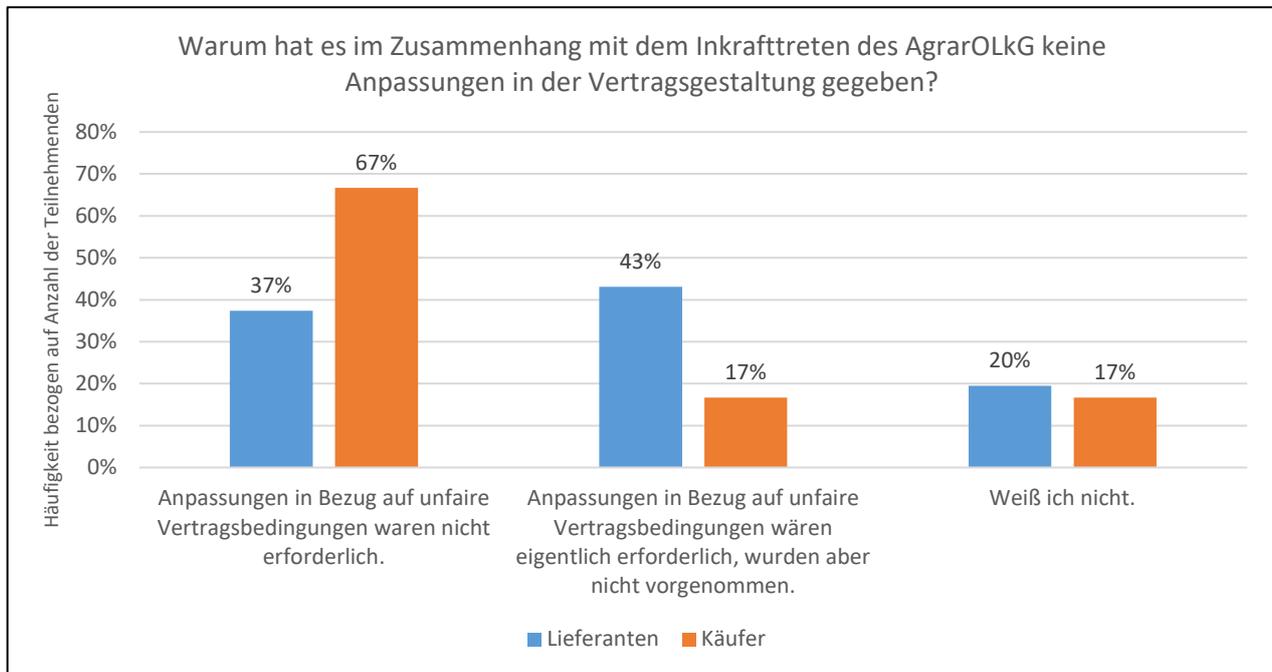
26 Prozent der Lieferanten sowie 44 Prozent der Käufer geben an, dass es in den Jahren 2021 und 2022 aufgrund des AgrarOLkG zu Vertragsanpassungen gekommen sei. 54 Prozent der Lieferanten sowie 42 Prozent der Käufer verneinen dies (vgl. Abbildung 5). Vertragsanpassungen unterblieben, weil diese nicht erforderlich waren oder erforderlich gewesen wären, aber nicht vorgenommen wurden. In der Bewertung dieses Aspektes weichen die Einschätzungen von Lieferanten und Käufern voneinander ab. 67 Prozent der Käufer sehen eine unterbliebene Anpassung als nicht erforderlich an. Diese Einschätzung teilen nur 37 Prozent der Lieferanten. 43 Prozent der Lieferanten sehen hingegen eine Notwendigkeit für Anpassungen, hingegen nur 17 Prozent der Käufer (vgl. Abbildung 6). Gründe für eine unterbliebene Vertragsanpassung trotz deren Notwendigkeit liegen aus Sicht der Lieferanten insbesondere darin, dass der Käufer dies nicht gewollt habe (42 Prozent). Nach Einschätzung der Käufer sei der Grund, dass man noch nicht zur Umsetzung notwendiger Anpassungen gekommen sei (60 Prozent). Einschränkung sei darauf hingewiesen, dass auf die abschließende Frage zu den Gründen für unterbliebene Vertragsanpassungen in Bezug auf unfaire Vertragsbedingungen trotz deren Notwendigkeit neben 53 Lieferanten lediglich fünf Käufer geantwortet haben (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 5: **Vertragsanpassungen in den Jahren 2021 und 2022 aufgrund des AgrarOLkG**
(n_L = 229; n_K = 72)



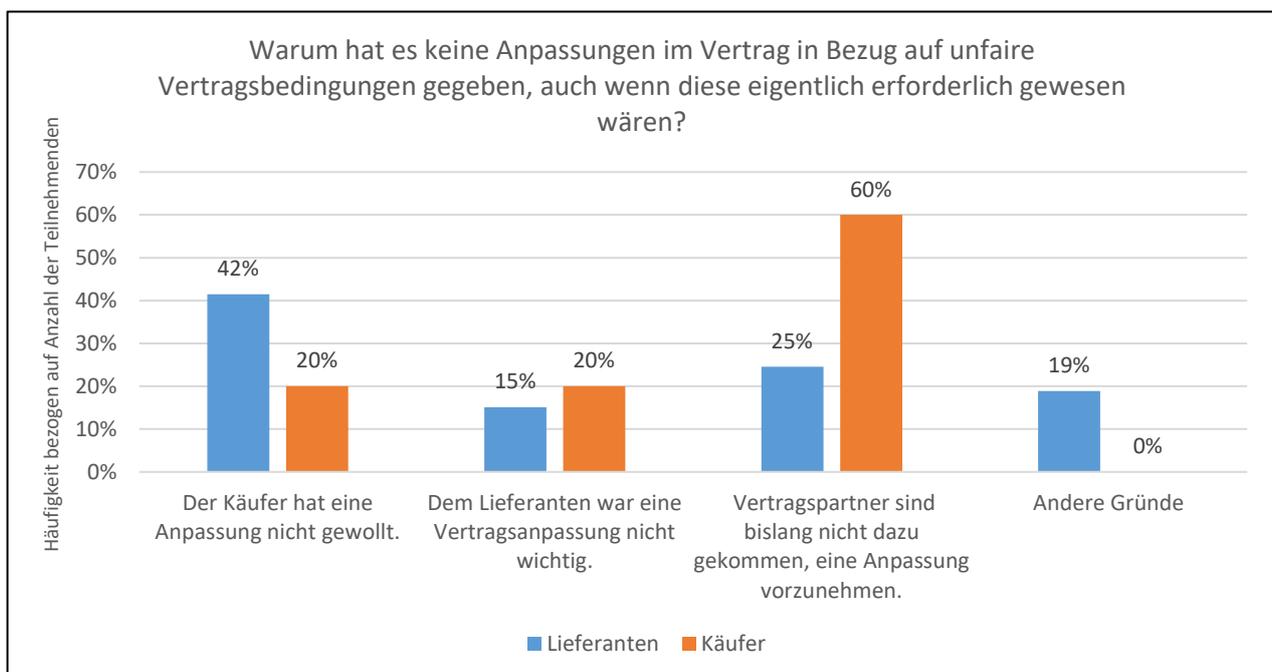
Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 6: **Gründe für nicht erfolgte Vertragsanpassungen in Bezug auf unfaire Vertragsbedingungen**
(n_L = 123; n_K = 30)



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 7: **Gründe für unterbliebene Vertragsanpassungen in Bezug auf unfaire Vertragsbedingungen trotz deren Notwendigkeit**
(n_L = 53; n_K = 5)

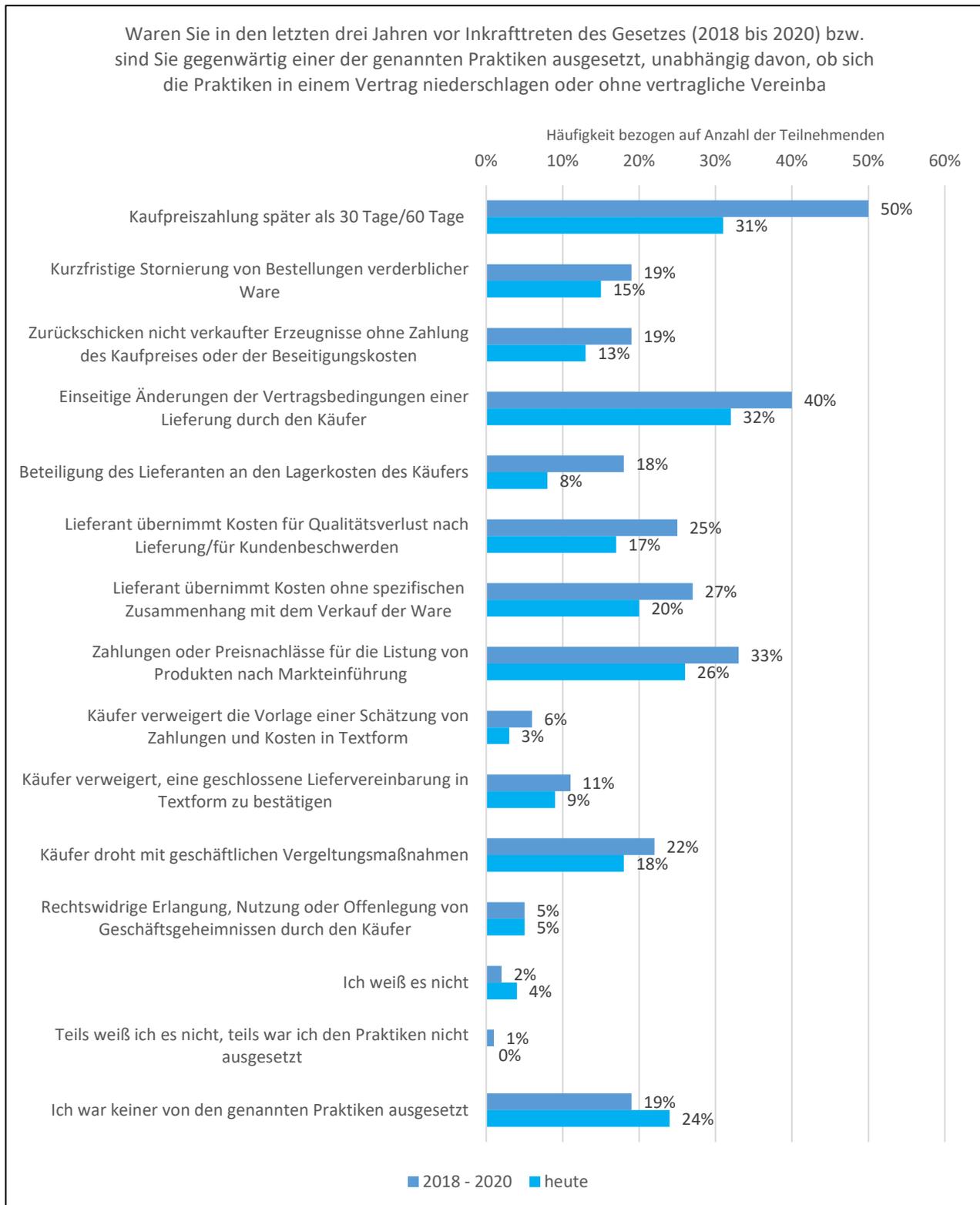


Quelle: Eigene Darstellung

4.2.3 Anwendung der mit dem AgrarOLkG verbotenen unfairen Vertragsbedingungen und Handelspraktiken

Befragt nach der Anwendung der konkret durch das AgrarOLkG verbotenen Handelspraktiken und Vertragsbedingungen zeigen die Antworten der teilnehmenden Lieferanten eine einheitliche Tendenz auf. Im Vergleich der drei Jahre vor Inkrafttreten des Gesetzes (2018 – 2020) zu heute ist mit einer Ausnahme eine abnehmende Häufigkeit der Anwendung der einzelnen Praktiken festzustellen. Gleichzeitig ist der Anteil derjenigen Lieferanten, die sich keiner der genannten Praktiken und Vertragsbedingungen ausgesetzt sehen, im Zeitverlauf von 19 Prozent auf 24 Prozent gestiegen (vgl. Abbildung 8). Umgekehrt bedeutet dies, dass 76 Prozent der Lieferanten auch nach wie vor einer oder mehrerer der genannten Praktiken und Vertragsbedingungen ausgesetzt sind.

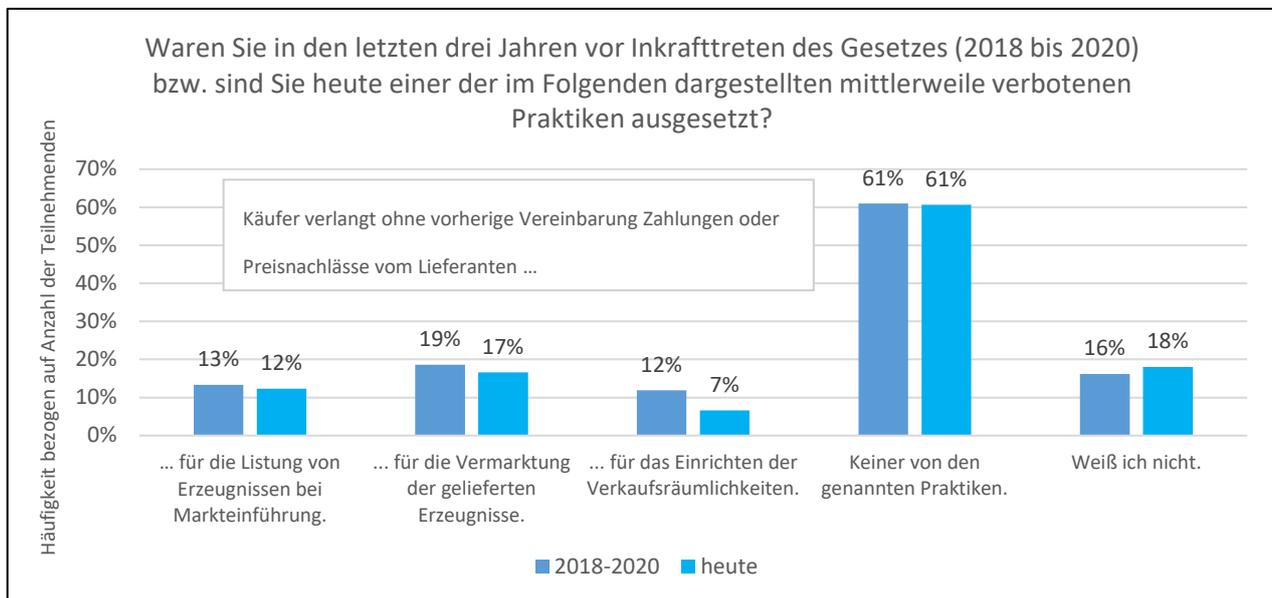
Abbildung 8: **Anwendung verbotener Vertragsbedingungen und Handelspraktiken im Vergleich der Jahre 2018 bis 2020 zu heute**
(n_L = 213 – 218) (Mehrfachnennung möglich))



Quelle: Eigene Darstellung

Auch mit Blick auf die „grauen“ Praktiken, also diejenigen Praktiken, die dann verboten sind, wenn sie nicht zuvor klar und eindeutig vereinbart wurden, zeigt sich im Vergleich der drei Jahre vor Inkrafttreten des Gesetzes (2018 bis 2020) zu heute eine Abnahme (vgl. Abbildung 9). 61 Prozent der befragten Lieferantinnen und Lieferanten äußern allerdings, dass sie sowohl in den Jahre 2018-2020 als auch heute keiner der genannten Praktiken ausgesetzt sind.

Abbildung 9: **Anwendung „grauer“ Praktiken im Vergleich der Jahre 2018 bis 2020 zu heute**
(n_L = 210 – 211 (Mehrfachnennung möglich))



Quelle: Eigene Darstellung

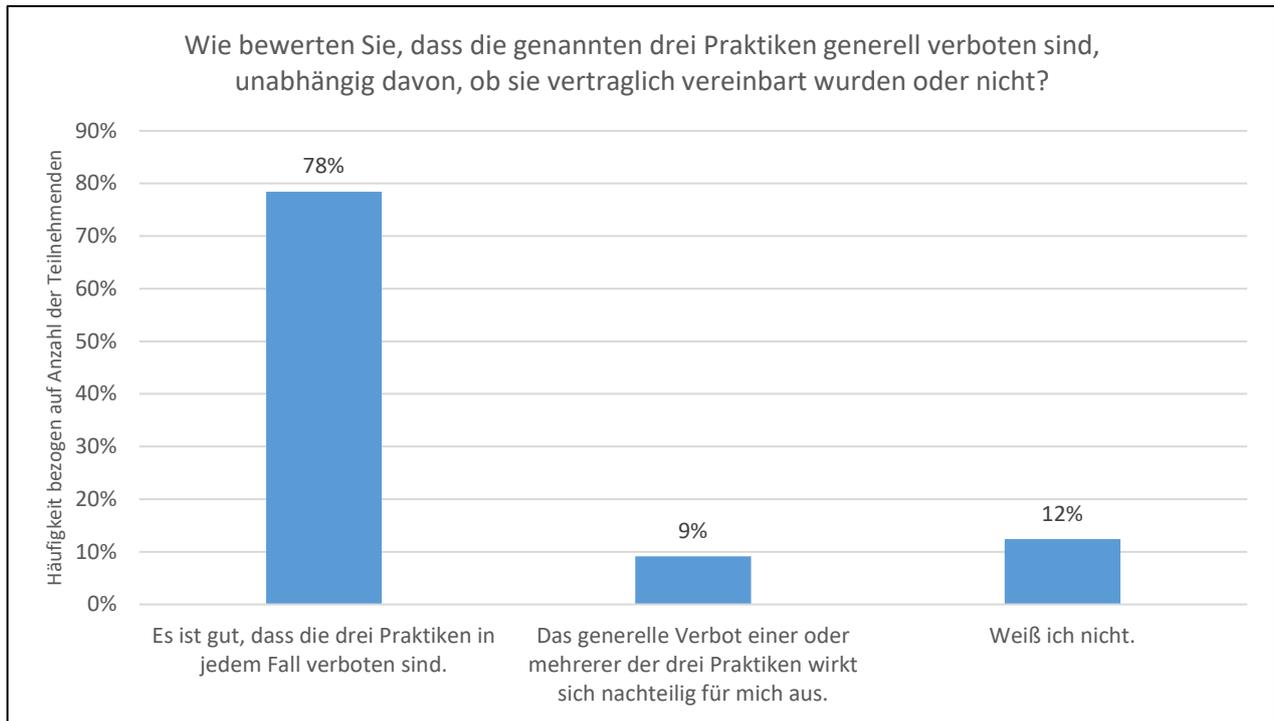
4.2.4 Bewertung der „Schwärzung“ einzelner Praktiken

Mit dem generellen Verbot dreier Praktiken geht das AgrarOLkG über die Vorgaben der UTP-Richtlinie hinaus, denn nach der UTP-Richtlinie wären folgende Praktiken bei vorangehender klarer und eindeutiger Vereinbarung zulässig:

- das Zurückschicken nicht verkaufter Erzeugnisse durch den Käufer ohne Zahlung des vereinbarten Kaufpreises oder, wenn die Erzeugnisse nicht mehr verwendbar sind, der Kosten für die Beseitigung (§ 12, „Retourenverbot“),
- Zahlungen oder Preisnachlässe für die Leistung von Produkten nach Markteinführung (§ 17) sowie
- die Beteiligung des Lieferanten an den Lagerkosten des Käufers (§ 14).

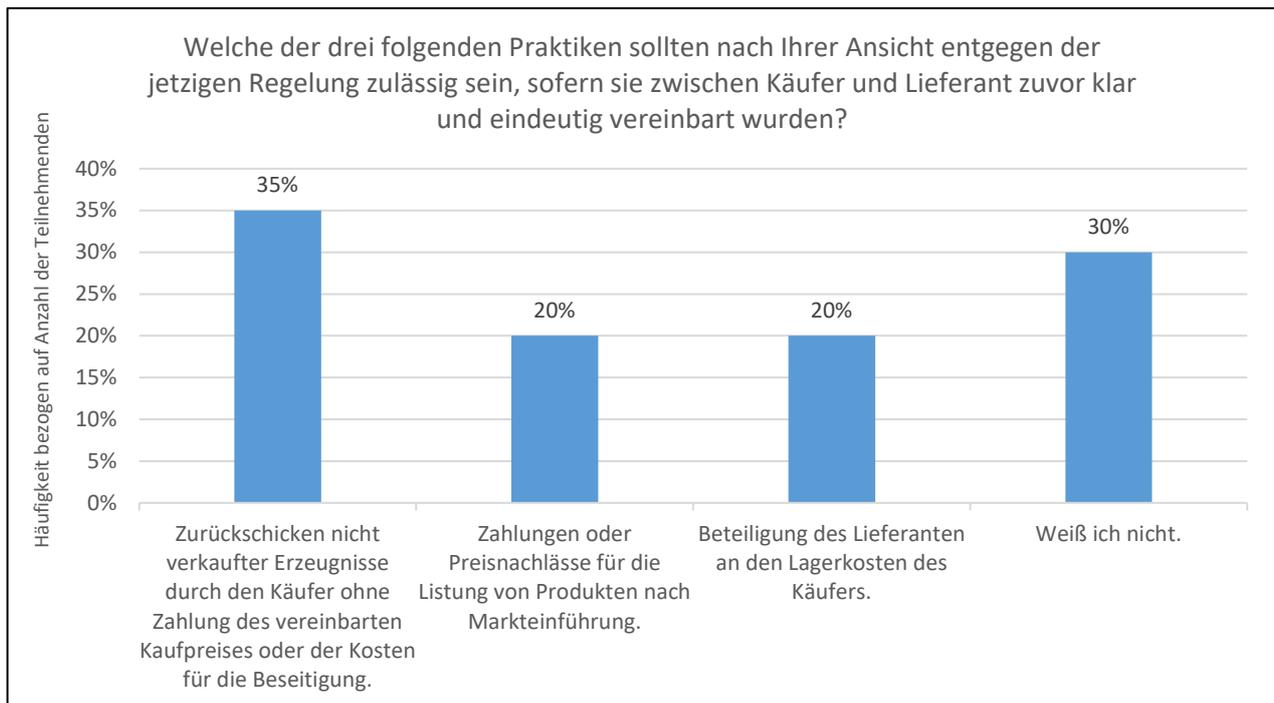
Mit 78 Prozent der Lieferanten spricht sich die Mehrheit der an der Befragung teilnehmenden Lieferanten für das generelle Verbot der drei Praktiken aus. Lediglich 9 Prozent äußern, dass sich das Verbot einer oder mehrerer der drei Praktiken nachteilig für sie auswirkt (vgl. Abbildung 10). Die Teilnehmer, die Nachteile empfinden, nennen in der Folge insbesondere (35 Prozent) das Zurückschicken nicht verkaufter Erzeugnisse durch den Käufer ohne Zahlung des vereinbarten Kaufpreises oder, wenn die Erzeugnisse nicht mehr verwendbar sind, der Kosten für die Beseitigung als eine Praktik, die bei vorheriger klarer und eindeutiger Vereinbarung zulässig sein sollte. Mit jeweils 20 Prozent werden in diesem Zusammenhang auch die anderen zwei Praktiken genannt, wobei diese Frage nur von 20 Teilnehmenden beantwortet wurde (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 10: **Bewertung der „Schwärzung“ bestimmter unlauterer Handelspraktiken**
(n_L = 218)



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 11: **Wunsch nach Zulässigkeit einzelner „geschwärtzter“ Praktiken**
(n_L = 20 (Mehrfachnennung möglich))



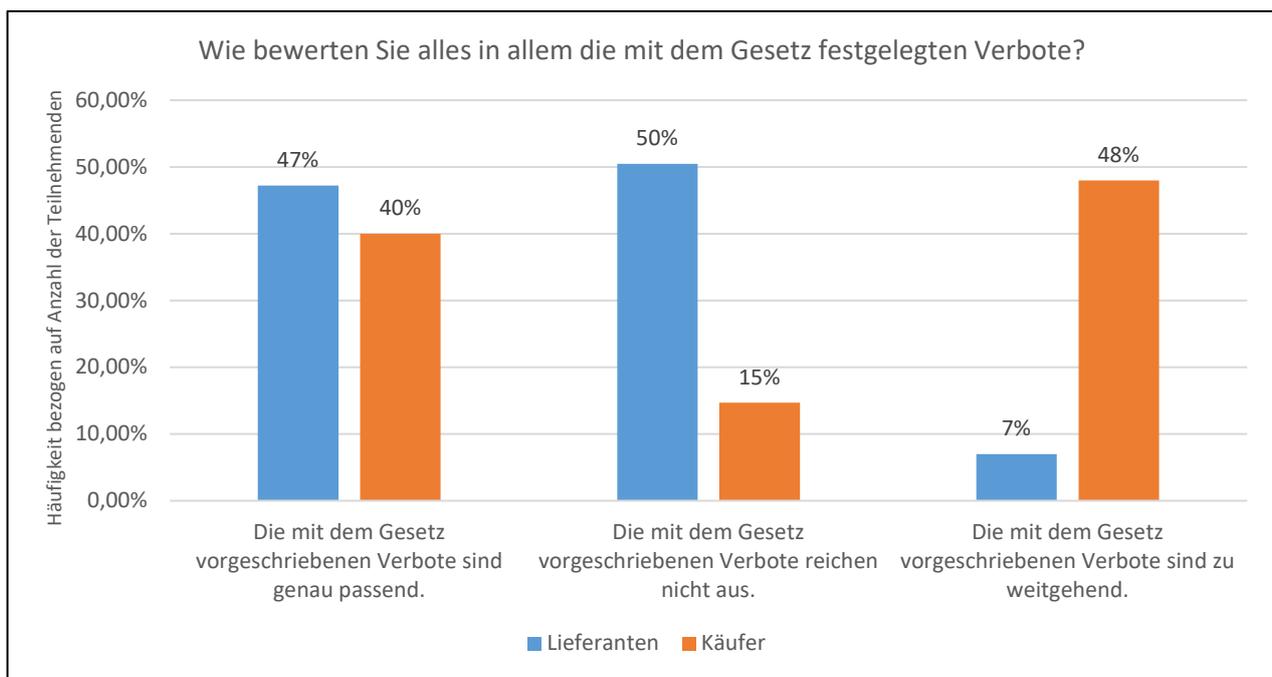
Quelle: Eigene Darstellung

14 Lieferanten erläutern ergänzend die Gründe, weshalb diese Praktiken zulässig sein sollten. Es wird darauf verwiesen, dass die Kosten für Retouren eingepreist seien. Man könne ein breiteres Sortiment anbieten und werde so unabhängiger von Sortimentsentscheidungen der Handelszentralen. Insbesondere durch Frischdienste distribuierte und einem Regalservice unterliegende Produkte sollten von den Verboten ausgenommen werden.

4.2.5 Notwendigkeit weiterer Verbote

47 Prozent der Lieferanten sowie 40 Prozent Käufer geben an, dass die mit dem AgrarOLkG getroffenen Verbote genau passend sind. Demgegenüber äußern 50 Prozent der Lieferanten, dass die Verbote nicht ausreichen, während 48 Prozent der Käufer die Verbote als zu weitgehend einschätzen. Umgekehrt werten nur 15 Prozent der Käufer die Verbote als nicht ausreichend und 7 Prozent der Lieferanten die Verbote als zu weitgehend (vgl. Abbildung 12).

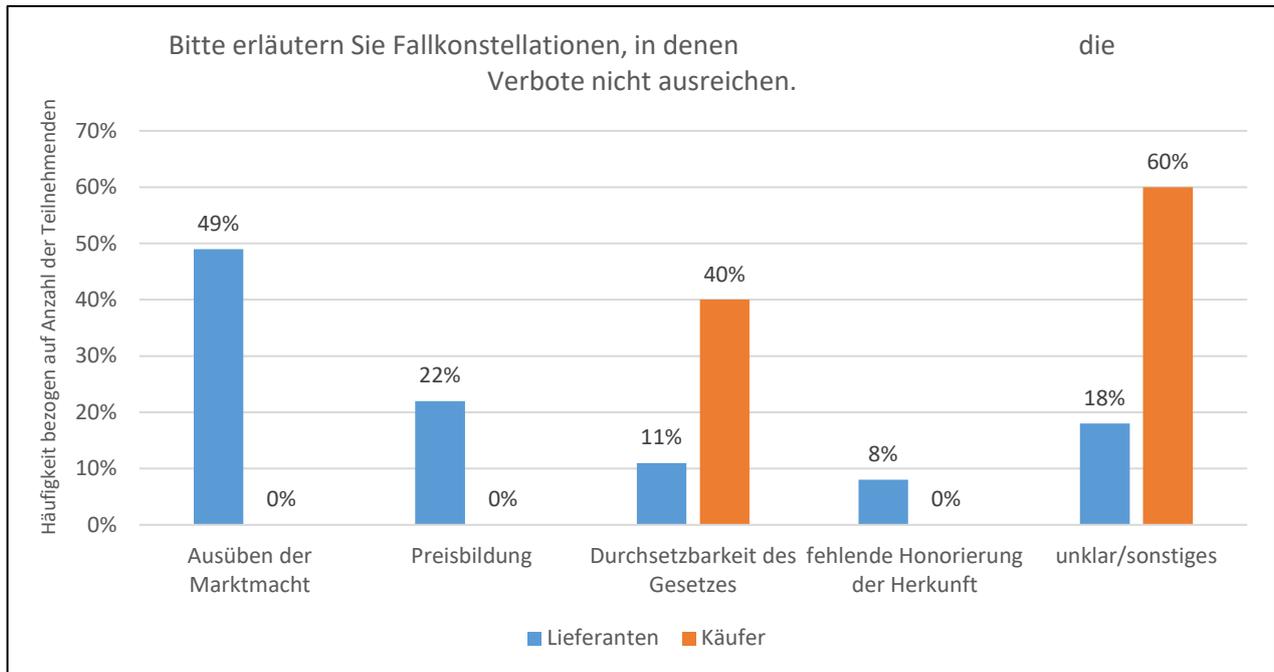
Abbildung 12: **Bewertung der mit dem Gesetz vorgenommenen Verbote**
(n₁ = 214; n₂ = 75 (Mehrfachnennung möglich))



Quelle: Eigene Darstellung

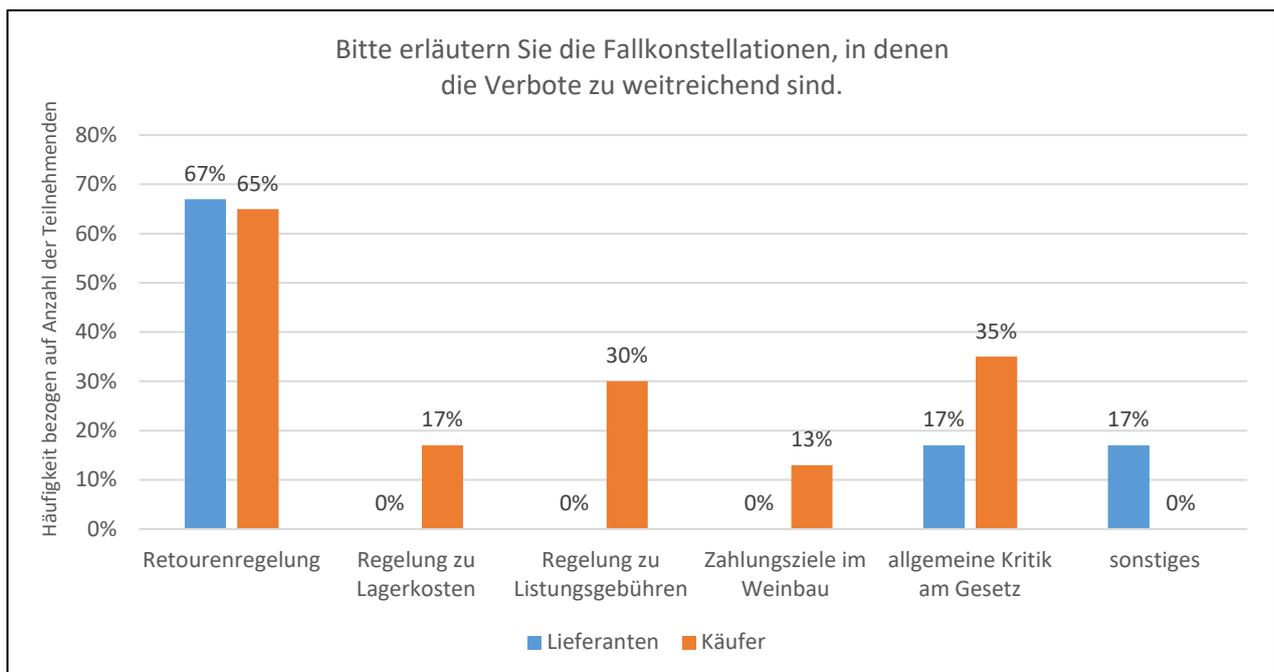
Zur Erläuterung ihrer Einschätzungen wurden Lieferanten und Käufer gebeten, Fallkonstellationen zu schildern, in denen die Verbote nicht ausreichen bzw. zu weitgehend sind. Hierbei werden von Seiten der Lieferanten als Beleg dafür, dass die mit dem Gesetz vorgeschriebenen Verbote nicht ausreichen, insbesondere Fallkonstellationen benannt, die das Ausüben von Marktmacht beschreiben sowie den Bereichen der Preisbildung, einer mangelnden Durchsetzbarkeit des Gesetzes sowie einer fehlenden Honorierung der Herkunft zugeordnet werden können. Die wenigen Erwähnungen von Seiten der Käufer – es gab nur fünf Anmerkungen – beziehen sich auf die Durchsetzbarkeit oder sind unklar in der Aussage (vgl. Abbildung 13). Als Beleg dafür, dass die Verbote zu weitgehend sind, werden von Seiten der Käufer insbesondere die Regelungen zu Retouren, Lagerkosten und Listungsgebühren (also die sogenannten geschwärzten Praktiken) sowie die Zahlungsziele im Weinbau benannt. Außerdem wird allgemeine Kritik am Gesetz geübt (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 13: **Fallkonstellationen, in denen die Verbote nicht ausreichen**
 (n_L = 63 / n_K = 5 (Mehrfachnennung möglich))



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 14: **Fallkonstellationen, in denen die Verbote zu weitreichend sind**
 (n_L = 6 / n_K = 23 (Mehrfachnennung möglich))



Quelle: Eigene Darstellung

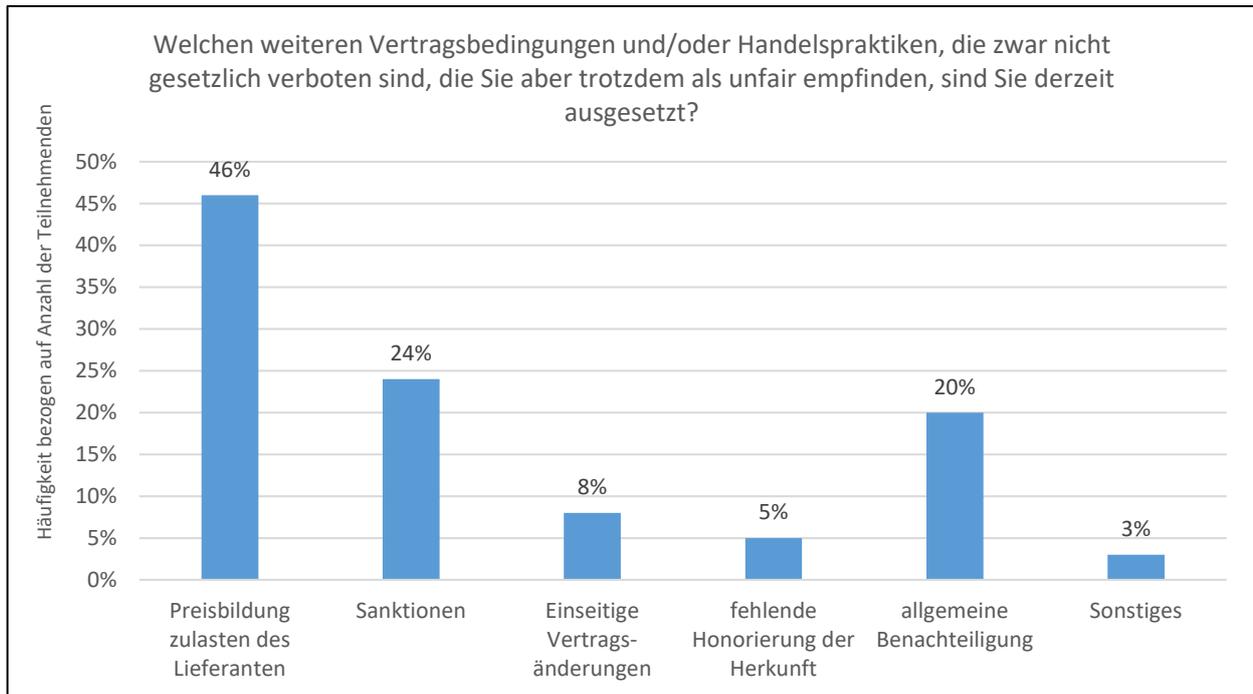
50 Prozent der befragten Lieferanten äußern, dass sie gegenwärtig weiteren Vertragsbedingungen und/oder Handelspraktiken ausgesetzt sind, die zwar nicht gesetzlich verboten sind, die aber trotzdem als unfair empfunden werden. 30 Prozent der befragten Lieferanten sind gegenwärtig keinen weiteren derartigen Vertragsbedingungen und/oder Handelspraktiken ausgesetzt (vgl. Abbildung 15). Auf die Frage nach der Art der als unfair empfundenen Vertragsbedingungen und/oder Handelspraktiken, denen sie derzeit ausgesetzt sind, geben 92 Lieferanten eine Antwort. Es werden Fallkonstellationen genannt, die den Bereichen einer Preisbildung zulasten des Lieferanten, Sanktionen, einseitigen Vertragsänderungen (die eigentlich gemäß § 15 bereits verboten sind), einer fehlenden Honorierung der Herkunft sowie allgemeinen Benachteiligungen des Lieferanten zugeordnet werden können (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 15: **Anwendung weiterer unfairer Handelspraktiken und Vertragsbedingungen**
(n_L = 221)



Quelle: Eigene Darstellung

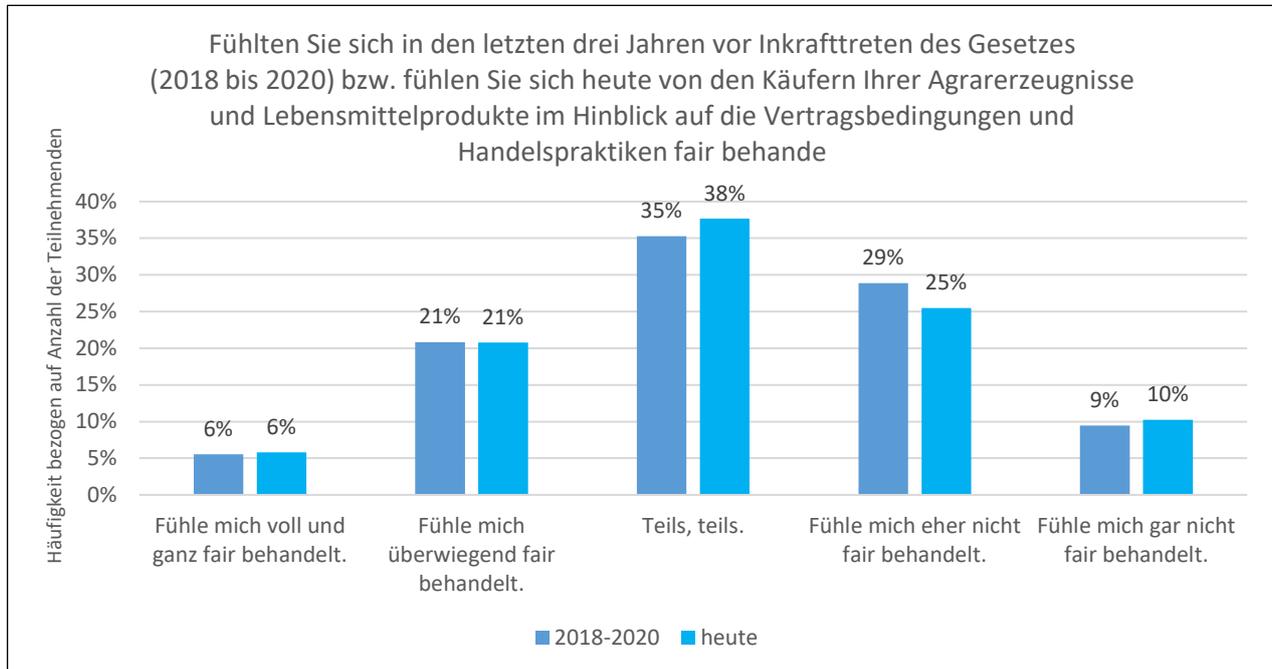
Abbildung 16: **Kategorien weiterer unfairer Handelspraktiken und Vertragsbedingungen**
(n_L = 92 (Mehrfachnennung möglich))



Quelle: Eigene Darstellung

Unabhängig davon, ob der Teilnehmende mit seinen Vertragsverhältnissen in den Anwendungsbereich des Agrar-OLkG fällt, hat sich das subjektive Empfinden im Hinblick auf die Anwendung unfairer Vertragsbedingungen und Handelspraktiken im Vergleich der drei Jahre vor Inkrafttreten des Gesetzes (2018 bis 2020) zu heute kaum verändert (vgl. Abbildung 17). 27 Prozent der befragten Lieferanten fühlten sich in den letzten drei Jahren vor Inkrafttreten des Gesetzes (2018-2020) von den Käufern im Hinblick auf Vertragsbedingungen und Handelspraktiken fair behandelt („voll und ganz“ und „überwiegend“). Dies empfinden 27 Prozent der Lieferanten auch heute noch so. Demgegenüber fühlten sich 35 Prozent der befragten Lieferanten in den letzten drei Jahren vor Inkrafttreten des Gesetzes (2018-2020) von den Käufern ihrer Agrarerzeugnisse und Lebensmittelprodukte im Hinblick auf Vertragsbedingungen und Handelspraktiken teilweise fair behandelt. Dies empfinden 38 Prozent der Lieferanten auch heute so. 38 Prozent der befragten Lieferanten fühlten sich in den letzten drei Jahren vor Inkrafttreten des Gesetzes (2018-2020) von den Käufern ihrer Agrarerzeugnisse und Lebensmittelprodukte im Hinblick auf Vertragsbedingungen und Handelspraktiken nicht fair behandelt („eher nicht“ und „gar nicht“). Diese Einschätzung äußern 35 Prozent der Lieferanten auch heute.

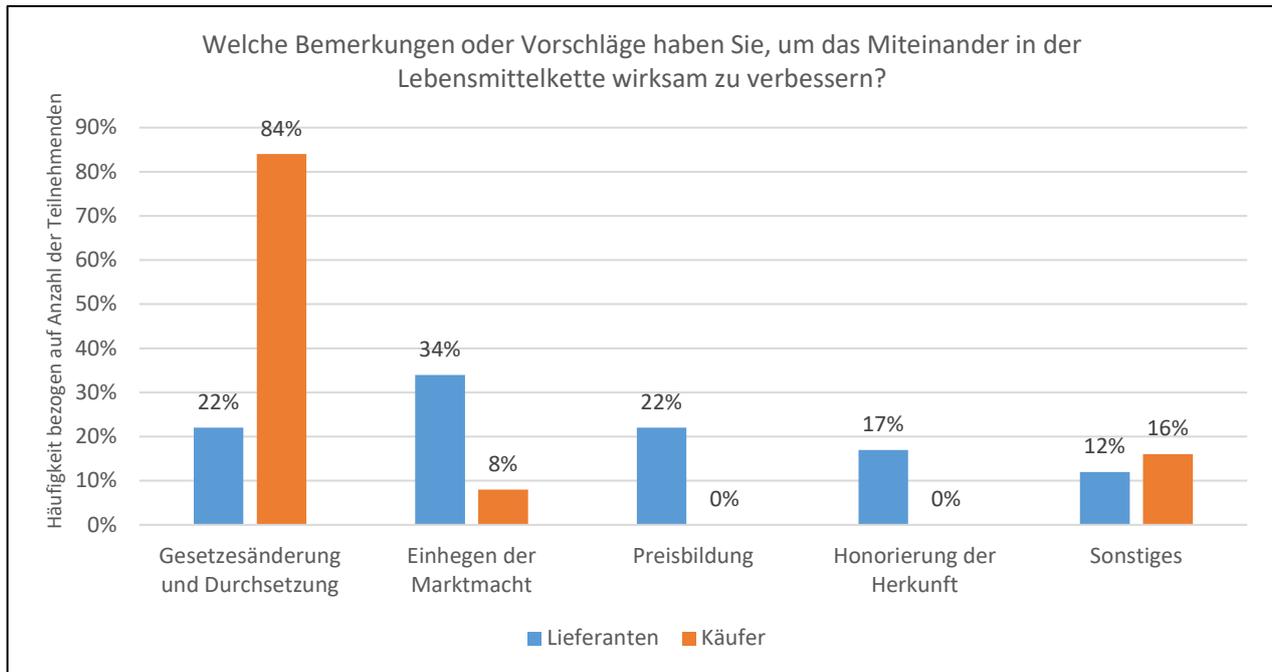
Abbildung 17: **Einschätzung der Lieferanten zum Verhalten der Käufer im Hinblick auf die Anwendung unfairer Vertragsbedingungen und Handelspraktiken im Vergleich der Jahre 2018 bis 2020 zu heute**
(n_L = 360/361)



Quelle: Eigene Darstellung

101 Lieferanten und 25 Käufer nutzten die Möglichkeit, Vorschläge bzw. Bemerkungen in Bezug auf eine wirksame Verbesserung des Miteinanders in der Lebensmittelkette zu äußern. Während sich die Vorschläge von Seiten der Käufer fast ausschließlich auf die Anpassung und Durchsetzung des AgrarOLkG beziehen, können die von den Lieferanten genannten Vorschläge zusätzlich auch den Bereichen des Einhegens der Marktmacht, der Preisbildung sowie der Honorierung der Herkunft zugeordnet werden (vgl. Abbildung 18).

Abbildung 18: **Vorschläge für eine Verbesserung des Miteinanders in der Lebensmittelkette**
($n_L = 101$ / $n_K = 25$)

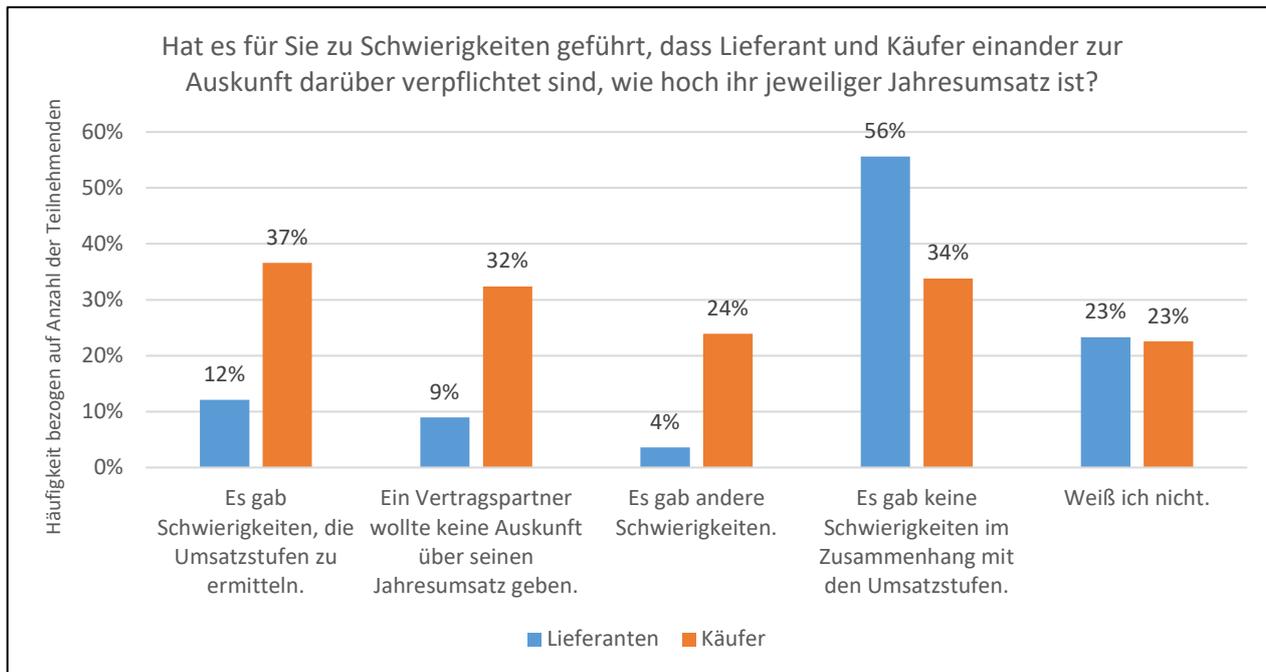


Quelle: Eigene Darstellung

4.2.6 Anwendungsbereich und Umsatzschwellen / Umsatzstufen

Die Ermittlung der Unternehmensumsätze von Lieferant und Käufer ist Voraussetzung für die Feststellung, ob ein Vertragsverhältnis in den Anwendungsbereich des AgrarOLkG fällt. 37 Prozent der Käufer berichten über Schwierigkeiten, die Umsatzstufen zu ermitteln, 32 Prozent geben an, dass zumindest eine der Vertragsparteien keine Auskunft geben wollte, 24 Prozent berichten von anderen Schwierigkeiten. Demgegenüber äußern 12 Prozent der Lieferanten, dass es Schwierigkeiten gab, die Umsatzstufen zu ermitteln. 9 Prozent der Lieferanten geben an, dass zumindest eine der Vertragsparteien keine Auskunft geben wollte, 4 Prozent berichten von anderen Schwierigkeiten. Während 56 Prozent der Lieferanten angibt, dass es keine Schwierigkeiten gab, sagen dies nur 34 Prozent der Käufer (vgl. Abbildung 19). Auch die ergänzenden Ausführungen derjenigen Käufer, die „andere Schwierigkeiten“ angeben, zeigen in der überwiegenden Anzahl Probleme bei der Ermittlung der Umsätze sowie den damit verbundenen hohen Aufwand auf.

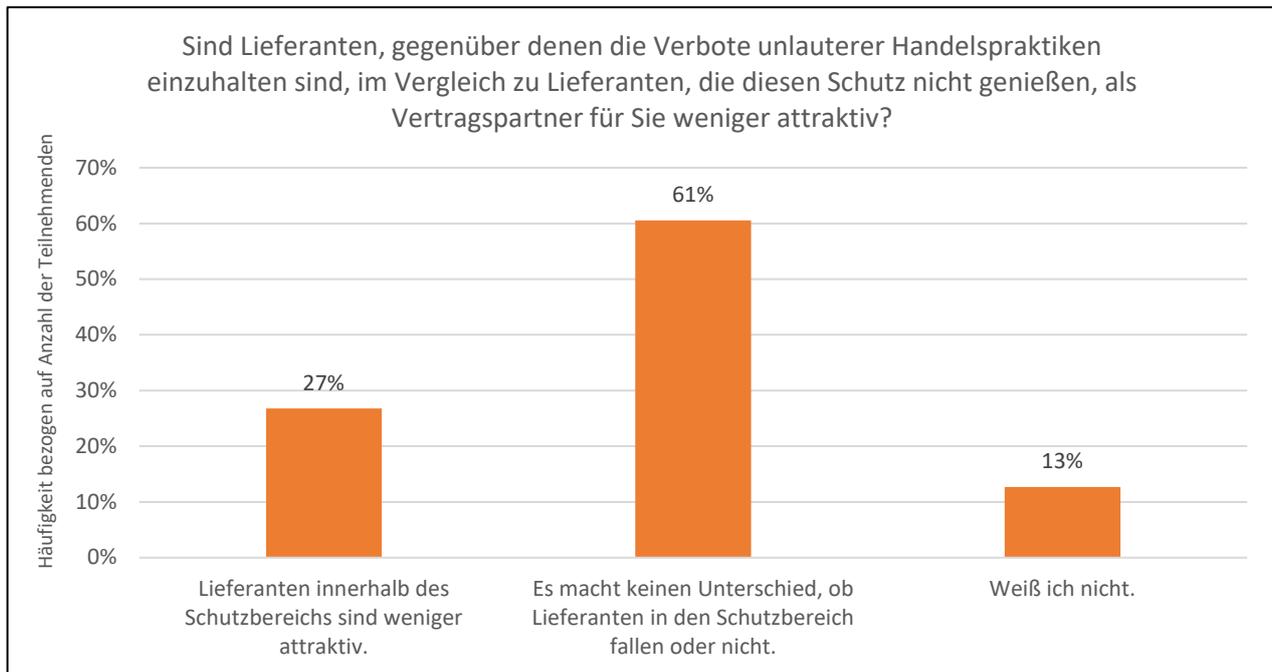
Abbildung 19: **Schwierigkeiten in den Vertragsverhandlungen im Zusammenhang mit der Umsatzermittlung**
 (n_L = 223; n_K = 71 (Mehrfachnennung möglich))



Quelle: Eigene Darstellung

27 Prozent der teilnehmenden Käufer äußern, dass Lieferanten, gegenüber denen die Verbote unlauterer Handelsspraktiken einzuhalten sind, als Vertragspartner weniger attraktiv seien als Lieferanten, die diesen Schutz nicht genießen. 61 Prozent äußern, dass es keinen Unterschied mache, ob der Lieferant in den Schutzbereich fällt oder nicht (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 20: **Bewertung der vertraglichen Zusammenarbeit mit Lieferanten, die den Schutz des AgrarOLkG genießen und mit Lieferanten, die diesen Schutz nicht genießen**
(n_K = 71)

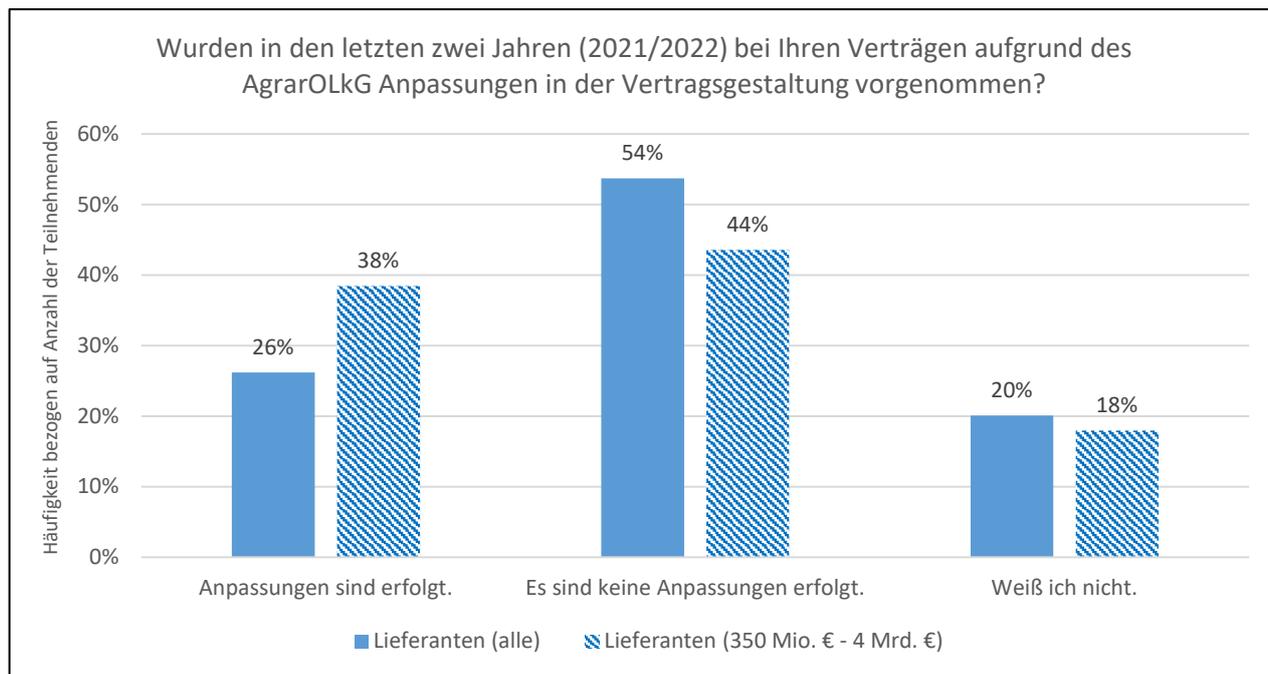


Quelle: Eigene Darstellung

Generell schützen die Verbote unlauterer Handelspraktiken Lieferanten mit einem Jahresumsatz von höchstens 350 Mio. Euro. Lieferanten von Milch- und Fleischprodukten sowie von Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukten einschließlich Kartoffeln sind auch dann geschützt, wenn ihr gesamter Jahresumsatz über 350 Mio. Euro liegt und ihr Umsatz im jeweiligen Verkaufssegment in Deutschland nicht mehr als 4 Mrd. Euro beträgt. Zusätzlich darf der gesamte Jahresumsatz des Lieferanten nicht mehr als 20 Prozent des gesamten Jahresumsatzes des Käufers betragen. Die über den generellen Schutz hinausgehende Ausweitung des Anwendungsbereichs ist bis zum 1. Mai 2025 befristet.

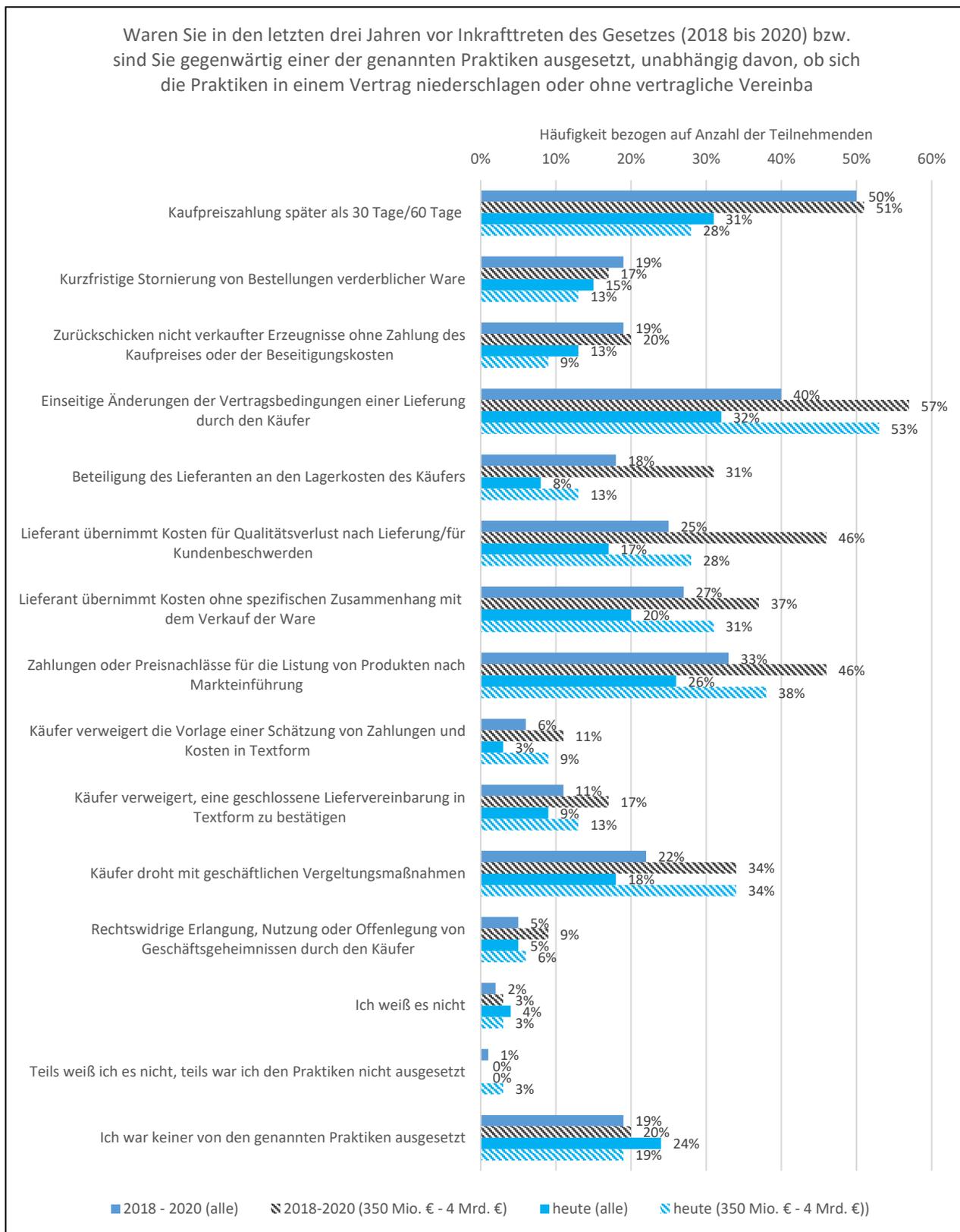
50 Teilnehmende der Lieferantenbefragung ordnen sich diesem Anwendungsbereich zu. Der Vergleich ihrer Antworten zu den Antworten aller teilnehmenden Lieferanten zeigt, dass im Hinblick auf Vertragsanpassungen, die im Zusammenhang mit dem AgrarOLkG erfolgt sind, die Gruppe dieser Lieferanten mit 38 Prozent häufiger von Vertragsanpassungen berichtet hat als die Gruppe aller Lieferanten (26 Prozent) (vgl. Abbildung 21). Hinsichtlich der Wirksamkeit der Verbote ist sowohl bei allen Lieferanten als auch bei denjenigen Lieferanten, die sich dem erweiterten Anwendungsbereich von 350 Mio. Euro bis 4 Mrd. Euro Umsatz zuordnen, überwiegend eine Abnahme in der Anwendung der verbotenen unlauteren Handelspraktiken und Vertragsbeziehungen im Zeitverlauf festzustellen. Lieferanten, die sich dem erweiterten Anwendungsbereich zuordnen, sind aber sowohl vor Inkrafttreten des AgrarOLkG als auch heute häufiger von der Anwendung einzelner Praktiken betroffen als alle befragten Lieferanten. Dies betrifft insbesondere einseitige Vertragsänderungen, Kostenübernahmen durch den Lieferanten, Leistungsgebühren nach Markteinführung sowie Vergeltungsmaßnahmen (vgl. Abbildung 22). Dieses Ergebnis kann aber auch damit zusammenhängen, dass solche Lieferanten einen höheren Anreiz hatten, an der Befragung teilzunehmen.

Abbildung 21: **Vertragsanpassungen in den Jahren 2021 und 2022 aufgrund des AgrarOLkG bei Lieferanten aller Umsatzstufen und bei Lieferanten der erweiterten Umsatzstufe** (n_L = 229 / 39)



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 22: **Anwendung verbotener Praktiken im Vergleich der Jahre 2018 bis 2020 zu heute bei Lieferanten aller Umsatzstufen und bei Lieferanten der erweiterten Umsatzstufe** (n_L = 206 – 210 / 32 – 35 (Mehrfachnennung möglich))

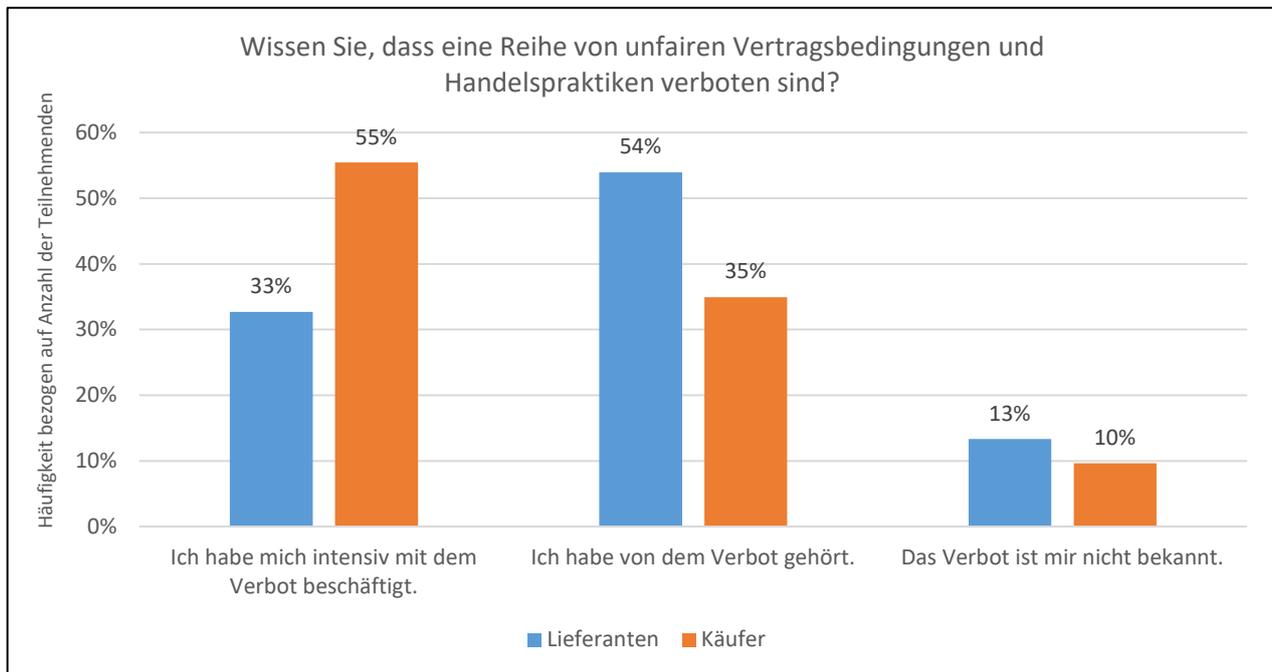


Quelle: Eigene Darstellung

4.2.7 Rechtsschutz / Rolle der Durchsetzungsbehörde

33 Prozent der befragten Lieferanten sowie 55 Prozent der befragten Käufer haben sich bereits intensiv mit dem Verbot unlauterer Handelspraktiken beschäftigt. 54 Prozent der Lieferanten und 35 Prozent der Käufer haben von diesem Verbot gehört. In beiden Gruppen wissen 13 Prozent bzw. 10 Prozent nicht, dass bestimmte unfaire Vertragsbedingungen und Handelspraktiken gesetzlich verboten sind (vgl. Abbildung 23).

Abbildung 23: **Bekanntheit des gesetzlichen Verbots unlauterer Handelspraktiken und Vertragsbedingungen**
(n_L = 367; n_K = 83)

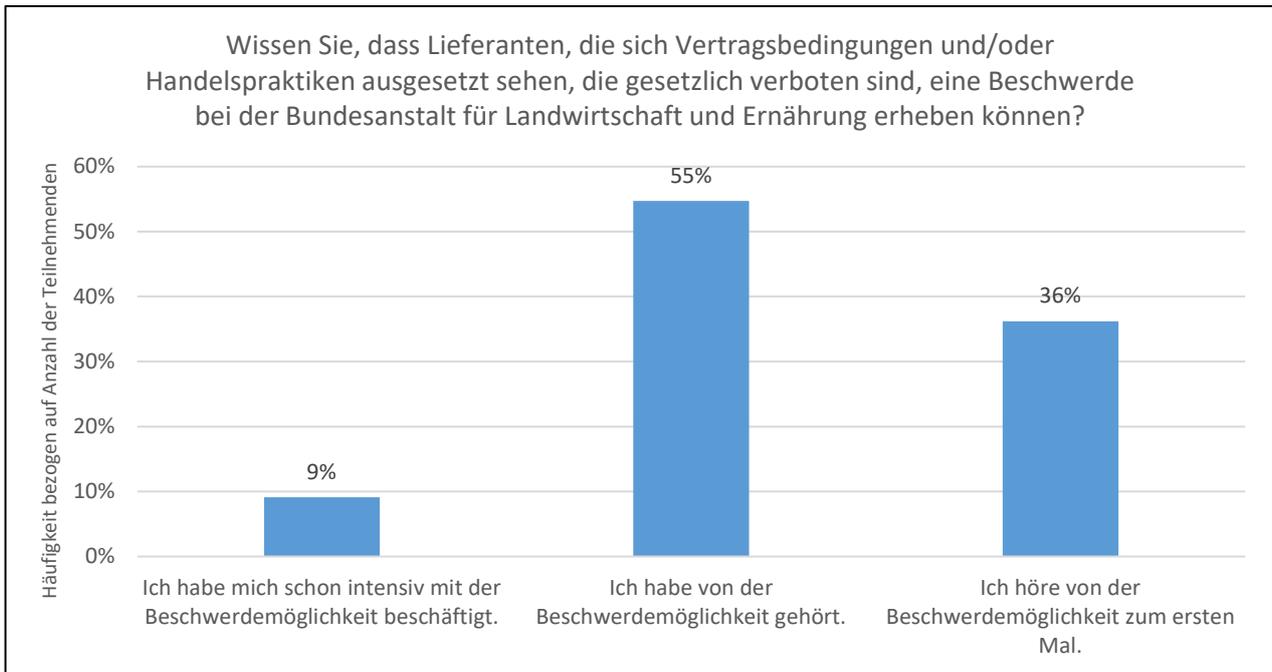


Quelle: Eigene Darstellung

9 Prozent der teilnehmenden Lieferanten haben sich bereits intensiv mit der Beschwerdemöglichkeit bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) beschäftigt. 55 Prozent haben von dieser Möglichkeit gehört. 36 Prozent hören von dieser Möglichkeit im Zuge der Befragung das erste Mal (vgl. Abbildung 24).

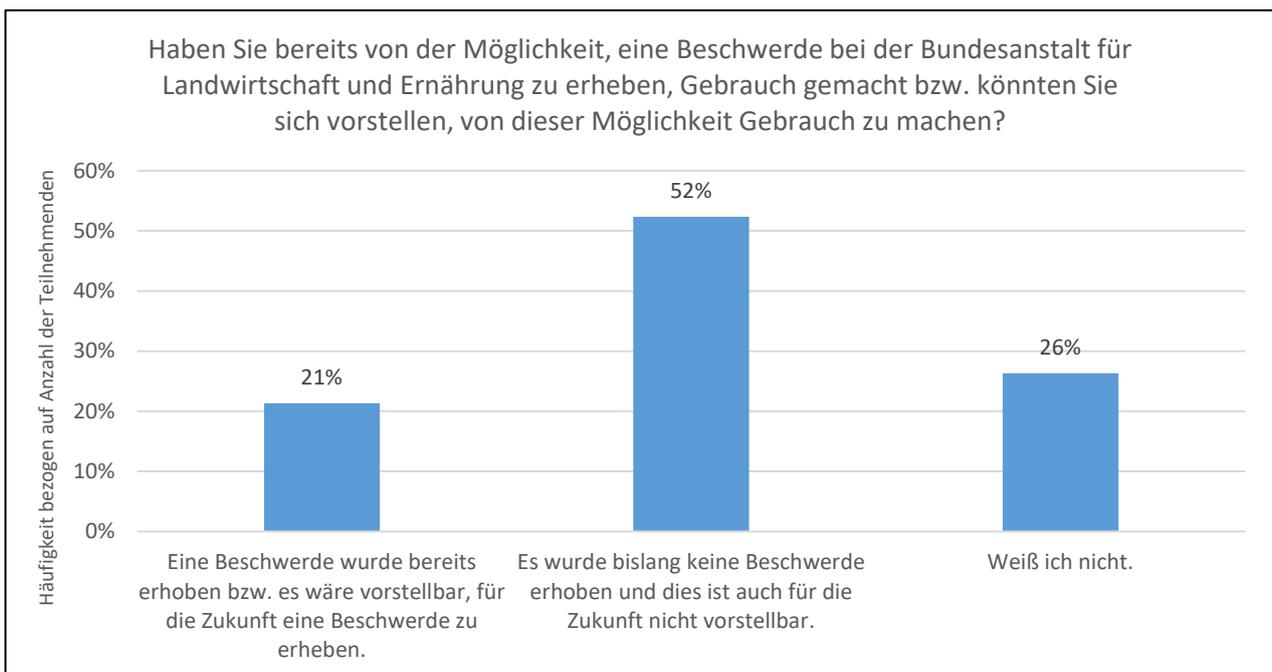
21 Prozent der teilnehmenden Lieferanten geben an, von der Möglichkeit, Beschwerde bei der BLE zu erheben, entweder selbst oder über ihren Verband bereits Gebrauch gemacht zu haben bzw. könnten sich dies vorstellen. 52 Prozent verneinen dies und haben dies auch für die Zukunft nicht vor (vgl. Abbildung 25). Gründe dafür, dass die Möglichkeit bislang nicht genutzt wurde bzw. auch in Zukunft nicht genutzt werden soll, liegen bei 21 Prozent der Teilnehmenden in der Tatsache begründet, dass sie keinen unfairen Handelspraktiken oder Vertragsbedingungen ausgesetzt sind. 12 Prozent ist das genaue Vorgehen unklar, 23 Prozent erwarten, dass eine Beschwerde keine Verbesserung hervorruft und 39 Prozent befürchten, dass sich eine Beschwerde nachteilig auf die Lieferbeziehung auswirken würde. Als weitere Gründe wurden die Marktmacht des Handels, ausländische Vertragspartner sowie der Umstand, dass man nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes falle, genannt (vgl. Abbildung 26).

Abbildung 24: **Bekanntheit der Beschwerdemöglichkeit bei der BLE**
(n₁ = 362)



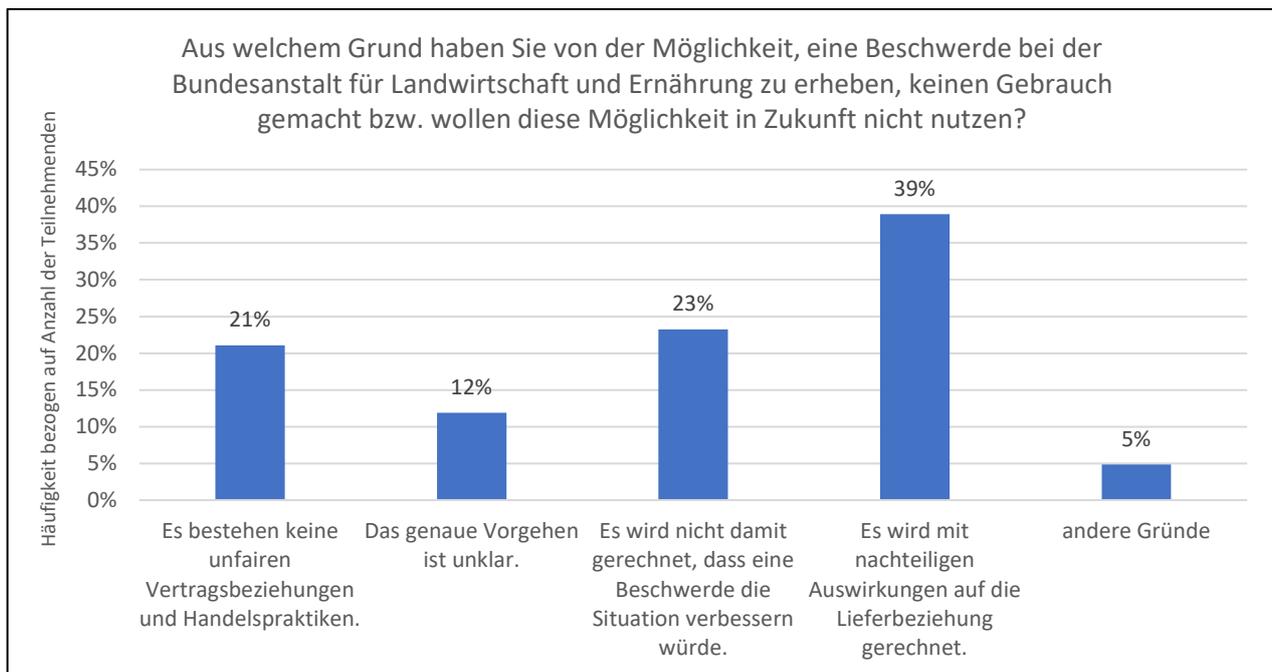
Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 25: **Nutzung der Beschwerdemöglichkeit bei der BLE durch Lieferanten**
(n₁ = 361)



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 26: **Gründe für eine unterbleibende Nutzung der Beschwerdemöglichkeit**
(n₁ = 185)



Quelle: Eigene Darstellung

4.3 Zusammenfassung

An der Befragung, die sich in zwei unterschiedlichen Ausgestaltungen an Lieferanten und Käufer von Agrarerezeugnissen und Lebensmitteln richtete, haben insgesamt 379 Lieferanten und 83 Käufer teilgenommen. Angesichts einer angestrebten Zielgröße von 250 Rückläufen zeigte sich eine zufriedenstellende Bereitschaft zur Teilnahme. Auch wenn die Rekrutierung der Teilnehmenden nur durch die ausgewählte Ansprache betroffener Verbände und Bewerbung über branchenrelevante Informationskanäle gesteuert wurde und die Befragung damit nicht repräsentativ ist, sind wesentliche Wertschöpfungsstufen und die Bandbreite der Sparten vertreten. Neben der Beantwortung anhand vorgegebener Antwortmöglichkeiten haben die Teilnehmenden auch von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, im Freitext zu antworten und damit neben quantitativ auswertbaren Ergebnissen auch qualitative Ergebnisse geliefert.

Folgende wesentliche Erkenntnisse lassen sich aus den Befragungsergebnissen ableiten, wobei einschränkend auf die nicht vorhandene Repräsentativität sowie die unterschiedliche Anzahl der Antworten auf einzelne Fragen hingewiesen werden sollte:

- Das Verbot unlauterer Handelspraktiken und Vertragsbedingungen ist bei 33 Prozent der an der Befragung teilnehmenden Lieferanten gut bekannt, bei den teilnehmenden Käufern ist dies bei 55 Prozent der Fall. 54 Prozent der Lieferanten und 35 Prozent der Käufer haben von diesem Verbot gehört.
- Nur knapp ein Drittel der teilnehmenden Lieferanten, aber fast die Hälfte der teilnehmenden Käufer geben an, dass es zu Vertragsanpassungen im Zuge des Inkrafttretens des AgrarOLkG gekommen sei. Mehr als die Hälfte der Lieferanten geben an, dass eine Vertragsanpassung unterblieben sei, obwohl in diesen Fällen knapp die Hälfte der Lieferanten Anpassungen in Bezug auf unfaire Vertragsbedingungen als notwendig ansahen.
- Im Vergleich der drei Jahre vor Inkrafttreten des Gesetzes (2018 bis 2020) zu heute zeigt sich mit einer Ausnahme für alle „schwarzen“ Handelspraktiken und Vertragsbedingungen eine – teilweise geringfügige – Abnahme in der Anwendung der Handelspraktiken und Vertragsbedingungen. 76 Prozent der an der Befragung teilnehmenden Lieferanten sind aber einer oder mehrerer der verbotenen Praktiken und Vertragsbedingungen nach wie vor ausgesetzt. Gleichzeitig ist der Anteil derjenigen Lieferanten, die sich keiner der verbotenen Praktiken und Vertragsbedingungen ausgesetzt sehen, im Zeitverlauf tendenziell gestiegen. Dies gilt

auch für die Anwendung der „grauen“ Praktiken, also derjenigen Praktiken, die dann verboten sind, wenn sie nicht zuvor klar und eindeutig vereinbart wurden.

- Die „Schwärzung“ einzelner Praktiken, also das generelle Verbot bestimmter Praktiken, mit dem das AgrarOLkG über die EU-Richtlinie hinausgeht, wird von den teilnehmenden Lieferanten überwiegend positiv gewertet. Wenige der teilnehmenden Lieferanten sehen einen Vorteil in der Zulässigkeit insbesondere von Retourenregelungen.
- An der Befragung teilnehmende Lieferanten und Käufer geben gleichermaßen an, dass die Ermittlung der Unternehmensumsätze Schwierigkeiten bereitet. Die Ermittlung der Unternehmensumsätze ist Voraussetzung für die Feststellung, ob das Gesetz Anwendung findet. Käufer benennen diese Schwierigkeit sehr viel häufiger als Lieferanten. Daneben wird insbesondere von Käufern eine fehlende Auskunftsbereitschaft des Vertragspartners zu den Unternehmensumsätzen als Problem genannt.
- Für knapp zwei Drittel der befragten Käufer macht es keinen Unterschied, ob der Lieferant in den gesetzlichen Schutzbereich fällt oder nicht. Für ein Viertel ist ein Vertragspartner außerhalb des Schutzbereiches attraktiver als ein Lieferant innerhalb des gesetzlichen Schutzbereiches.
- An der Befragung teilnehmende Lieferanten, die mit der Umsatzgröße ihres Unternehmens in den zeitlich befristeten erweiterten Anwendungsbereich fallen, berichten zu 38 Prozent von Vertragsanpassungen, sie sind aber auch häufiger der Anwendung unlauterer Handelspraktiken und Vertragsbedingungen ausgesetzt als die Gruppe aller befragten Lieferanten.
- Während 50 Prozent der teilnehmenden Lieferanten äußern, dass die mit dem Gesetz festgelegten Verbote nicht weitreichend genug sind, geben 48 Prozent der teilnehmenden Käufer an, dass die Verbote zu weitgehend sind. Gleichzeitig bewerten 47 Prozent der Lieferanten und 40 Prozent der Käufer die vorgeschriebenen Verbote als genau passend.
- 50 Prozent der an der Befragung teilnehmenden Lieferanten nennen weitere als unfair empfundene Praktiken und Vertragsbedingungen, denen sie im Geschäftsalltag ausgesetzt sind. Hierzu zählen Praktiken, die den Bereichen Preisbildung zulasten des Lieferanten, Sanktionen, einseitigen Vertragsänderungen, einer fehlenden Honorierung der Herkunft sowie allgemeinen Benachteiligungen des Lieferanten zugeordnet werden können.
- Die Möglichkeit, bei der BLE als Durchsetzungsbehörde Beschwerde zu erheben, ist noch nicht allen der teilnehmenden Lieferanten bekannt. Rund ein Drittel der Lieferanten hört von dieser Möglichkeit im Rahmen der Befragung das erste Mal. 52 Prozent der Lieferanten haben bislang keine Beschwerde erhoben und würden dies auch in der Zukunft nicht in Erwägung ziehen. Der Grund hierfür liegt nach Angaben der Lieferanten insbesondere darin, dass mit nachteiligen Auswirkungen auf die Lieferbeziehung gerechnet wird.
- Die allgemeine Einschätzung zum fairen Umgang in der Lebensmittelkette zeigt kaum Veränderungen im Zeitverlauf auf. Die an der Befragung teilnehmenden Lieferanten äußern im Vergleich der Jahre vor Inkrafttreten des AgrarOLkG zu heute kaum veränderte Einschätzungen und bewerten die Situation hinsichtlich des fairen Umgangs uneinheitlich.
- Sowohl Lieferanten als auch Käufer haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Vorschläge für eine Verbesserung des Miteinanders in der Lebensmittelkette zu benennen. Von den Lieferanten werden das Einhegen der Marktmacht, die Preisbildung, die Anpassung und Durchsetzung des AgrarOLkG sowie die Honorierung der Herkunft genannt, die Käufer sehen vor allem Ansatzpunkte in einer Anpassung des Gesetzes sowie dessen Durchsetzung.

5 Jährliches Berichtswesen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und weitere Erkenntnisse aus der Umsetzungsarbeit

Als Durchsetzungsbehörde ist es Aufgabe der BLE, Verstöße gegen das Verbot unlauterer Handelspraktiken aufzudecken, abzustellen und gegebenenfalls zu sanktionieren. Die BLE erfasst zudem wichtige Kennzahlen und Sachverhalte zu unlauteren Handelspraktiken und berichtet gemäß § 29 AgrarOLkG darüber im jährlichen Tätigkeitsbericht. Bislang hat die BLE Tätigkeitsberichte für die Jahre 2021 und 2022⁹ vorgelegt und damit die eigene

⁹ Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2022: Das Verbot unlauterer Handelspraktiken in der Lebensmittellieferkette, Tätigkeitsbericht der Durchsetzungsbehörde 2021, Bonn
Link: <https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Marktorganisation/Unlaetere-Handelspraktiken/Taetigkeitsbericht-Durchsetzungsbehoerde.html> [Stand 01.08.2023]

Arbeit dokumentiert. Zusätzlich hat die BLE ihre Erkenntnisse aus der Arbeit als Durchsetzungsbehörde in den Evaluierungsprozess eingebracht.

5.1 Anzahl der Beschwerden und Untersuchungen

Lieferanten, die von unlauteren Handelspraktiken betroffen sind, können sich nach § 25 Absatz 1 AgrarOLkG mit einer Beschwerde an die BLE wenden. Das gleiche Beschwerderecht haben nach Beauftragung von betroffenen Lieferanten auch wirtschaftliche Vereinigungen oder Zusammenschlüsse, deren Mitglied die Lieferanten sind, sowie Organisationen, die ein berechtigtes Interesse daran haben, Lieferanten zu vertreten. Im Berichtsjahr 2021 sind bei der BLE keine Beschwerden erhoben worden, im Berichtsjahr 2022 waren es zwei Beschwerden. Im Jahr 2023 (Stand 30. Juni 2023) wurden bislang acht Beschwerden erhoben. Anstelle einer förmlichen Beschwerde können betroffene Lieferanten den Kontakt zur BLE auch aufnehmen, um auf möglicherweise unlautere Handelspraktiken hinzuweisen. Von dieser Möglichkeit wird häufiger Gebrauch gemacht.

Nach Darstellung der BLE erklärt sich die Anzahl förmlicher Beschwerden einerseits daraus, dass Wirtschaftsbeitrügte das Mittel der Beschwerde in der Regel als „ultima ratio“ ansehen und das Vertrags- und Geschäftsvertragsverhältnis nicht belasten wollen. Andererseits spielt der „Angstfaktor“ eine Rolle. Offen oder anonym eingegangene Hinweise nutzt die BLE zur Einleitung von Verfahren von Amts wegen, sofern sich hieraus ein Anfangsverdacht für einen Verstoß gegen das Verbot unlauterer Handelspraktiken ergibt.

In ihrem Tätigkeitsbericht veröffentlicht die BLE jährlich die Zahl der eingeleiteten und der abgeschlossenen Untersuchungen sowie für jede abgeschlossene Untersuchung eine zusammenfassende Beschreibung des Sachverhalts, das Ergebnis der Untersuchung und gegebenenfalls die getroffene Entscheidung (vgl. § 29 AgrarOLkG).

In den Jahren 2021 und 2022 hat die BLE fünf Verfahren eingeleitet sowie vier Verfahren abgeschlossen. Sie hat ihre Entscheidung zu insgesamt drei (zwei Verfahren wurden verbunden) Verfahren in der Form von Fallberichten dokumentiert¹⁰. Im Jahr 2023 (Stand 15. Juni 2023) wurden vier Verfahren eingeleitet.

5.2 Weitere Erkenntnisse der BLE

Für die Einhaltung der UTP-Verbote sorgt die BLE als Durchsetzungsbehörde nicht nur, indem sie Verstöße ermittelt und sanktioniert. Die BLE verfolgt daneben einen kooperativen Regulierungsansatz, dessen Ziel es ist, das Bewusstsein und das Verständnis für die UTP-Verbote zu fördern und die Unternehmen innerhalb der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette zu einem fairen Umgang miteinander zu ermutigen. In diesem Zusammenhang konnte die BLE weitere Erkenntnisse sammeln.

Im Austausch mit Lieferanten wurde die BLE einerseits auf Sachverhalte hingewiesen, die zwar nicht unter die UTP-Verbote fallen, aber dennoch als unfaire Handelspraktik empfunden wurden. Andererseits kritisierten Unternehmen Verbotstatbestände gegenüber der BLE teils als zu weitreichend, da sie etablierte und beidseitig als fair empfundene Geschäftsmodelle in Gefahr brächten. Die Reichweite der Verbotstatbestände wurde aber nicht von Lieferanten pauschal als zu eng und von Käufern pauschal als zu weit beschrieben, hier stellte sich vielmehr ein differenziertes Bild dar.

5.2.1 Meldungen von verbotenen Praktiken

Die der BLE mitgeteilten Sachverhalte betrafen mit überdurchschnittlicher Häufigkeit die Zahlungsfristen (§ 11 AgrarOLkG), Vereinbarungen über das Zurückschicken nicht verkaufter Erzeugnisse (§ 12 AgrarOLkG), Vereinbarungen über die Kostenübernahme durch den Lieferanten (§ 16 AgrarOLkG) und Vereinbarungen über Zahlungen oder Preisnachlässe für die Listung von Erzeugnissen (§ 17 AgrarOLkG). Weniger häufig betrafen die mitgeteilten Sachverhalte Fälle der kurzfristigen Vertragsbeendigung (§ 13 AgrarOLkG), Zahlungen oder Preisnachlässe für die Lagerung (§ 14 AgrarOLkG) und einseitige Vertragsänderungen (§ 15 AgrarOLkG).

Die BLE konnte bisher keine einzelnen Sektoren ausmachen, für die die Regelungen zu unlauteren Handelspraktiken eindeutig relevanter sind als für andere Sektoren. Meldungen bzw. Nachfragen kamen ganz überwiegend von Unternehmen und Verbänden auf Stufen der Erzeugung und Verarbeitung. Hierbei fiel auf, dass es sich insbesondere um Unternehmen mit direkten Vertragsbeziehungen zum Lebensmitteleinzelhandel (LEH) handelte.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2023: Das Verbot unlauterer Handelspraktiken in der Lebensmittellieferkette, Tätigkeitsbericht der Durchsetzungsbehörde 2022, Bonn
Link: https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Marktorganisation/Unlaetere-Handelspraktiken/Taetigkeitsbericht_2022.html
[Stand 01.08.2023]

¹⁰ Abrufbar unter: https://www.ble.de/DE/Themen/Marktorganisation/UTP/UTP_Veroeffentlichungen.html [Stand: 01.08.2023].

5.2.2 Meldungen von nicht verbotenen, aber als unfair empfundenen Praktiken

Lieferanten schilderten gegenüber der BLE verschiedene Vereinbarungen und Praktiken, die sie als schädlich und als das Ergebnis der Ausnutzung überlegener Verhandlungsmacht auf Seiten der Käufer bzw. der wirtschaftlichen Abhängigkeit auf Seiten der Lieferanten empfanden.

***Beispielsfall 1:** Der Lieferant L produziert aus einem Agrarurzeugnis i. S. v. § 2 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a AgrarOLkG verschiedene verderbliche Agrarverarbeitungserzeugnisse i. S. v. § 2 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b AgrarOLkG, die er an seinen Käufer K liefert, der die Produkte jeweils unter seiner Eigenmarke vertreibt. K verlangt von L, drei Vertragsbedingungen zu akzeptieren, welche die Lieferbeziehung wesentlich prägen:*

Erstens verpflichtet K den L zu einer mengenmäßig unbegrenzten Lieferung auf Abruf, ohne sich jedoch seinerseits zur Abnahme bestimmter Mindestmengen zu verpflichten. Zweitens verlangt K vom L, nach Abruf innerhalb sehr kurzer Fristen (z. B. 48 Stunden) zu liefern. Drittens verpflichtet K den L unter Androhung von Vertragsstrafen zur Einhaltung hoher Lieferservicegrade (z. B. 98 Prozent) und enger Anlieferungszeitfenster.

Durch die Kombination aus unbegrenzter und vertragsstrafenbewehrter Lieferverpflichtung auf Abruf der Käufer ohne Abnahmegarantie einerseits und kurzen Lieferfristen andererseits legen Käufer ihren Lieferanten Kosten und Risiken auf und verursachen eine Verschwendung von Lebensmitteln, die an sich auch mit den Verboten in den §§ 12, 13, 14 und 15 Nummer 1 AgrarOLkG adressiert werden sollen.

Lieferanten können verderbliche Agrarverarbeitungserzeugnisse nur für eine sehr begrenzte Zeit lagern. Gleichzeitig müssen sie ihren Käufern regelmäßig bestimmte „Restlaufzeiten“, d. h. einen zeitlichen Abstand zum Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatums, garantieren. Wegen der kurzen Lieferfristen wissen sie teilweise bis kurz vor Abruf der Käufer nicht, welche Produkte in welchen Mengen benötigt werden. So trug L im Beispielsfall 1 laut BLE ein hohes Risiko, aus dem Agrarurzeugnis die „falschen“ Verarbeitungsprodukte herzustellen. Durch die geschilderten Vertragsbedingungen sind Lieferanten wie L häufig gezwungen, sämtliche Vertragsprodukte in einem erheblich größeren Umfang zu produzieren und vorzuhalten, als letztlich von den Käufern bestellt und abgenommen wird. Werden Produkte zudem wie im Beispielsfall für den Eigenmarkenvertrieb der Käufer produziert, können die Lieferanten die überschüssigen Mengen häufig nicht ohne Weiteres weiterverkaufen (Verkauf nur als B-Ware mit hohen Verlusten, teils erfolgt Entsorgung).

Nichtsdestotrotz waren im Beispielsfall 1 die gesetzlichen Verbotstatbestände nicht erfüllt; sie sind abschließend geregelt und die beanstandeten vertraglichen Vereinbarungen, wie etwa Vertragsstrafen, fielen nicht darunter. Dementsprechend konnte seitens der BLE kein Verfahren bei diesen Fallkonstellationen eingeleitet werden.

Gegenüber der BLE haben Lieferanten zudem wiederholt die Ausgestaltung und Regelung von Vertragsstrafen problematisiert (vgl. Beispielsfall 2). Lieferanten berichteten gegenüber der BLE, dass einige Käufer die Einhaltung von Lieferservicegraden und/oder Anlieferungszeitfenstern verlangten, von denen sie wüssten, dass sie in der Praxis selbst unter Einhaltung größter Sorgfalt nicht zu erfüllen seien. Auch die Höhe bzw. Berechnung der Vertragsstrafen wurden angesprochen, insbesondere, wenn sie den Warenwert der betroffenen Lieferung überstiegen. Zudem problematisierten Lieferanten gegenüber der BLE bei den Vertragsstrafen den administrativen Aufwand sowie die Beweislastverteilung.

***Beispielsfall 2:** Lieferant L liefert Lebensmittelerzeugnisse an den Käufer K aus dem Lebensmitteleinzelhandel. K verpflichtet L unter Androhung von Vertragsstrafen zur Einhaltung eines Lieferservicegrades von 98 Prozent und enger Anlieferungszeitfenster. Die einzuhaltende Lieferquote bezieht sich dabei auf „Liefereinheiten“, d. h. auf einzelne Artikel bzw. Kartons aus einer Bestellung, nicht hingegen auf den Gesamtwert oder das Gesamtgewicht der einzelnen Lieferungen. Dagegen wird die fällige Vertragsstrafe nicht (nur) auf die nicht oder nicht rechtzeitig gelieferten Einheiten bezogen, sondern auf den Wert der gesamten Bestellungen eines Monats, die K bei L tätigt. Dies hat zur Folge, dass bereits geringfügige Abweichungen, die wert- bzw. gewichtsmäßig weit weniger als 2 Prozent ausmachen, zu einer Unterschreitung der auf die „Liefereinheiten“ vereinbarten Lieferquote von 98 Prozent führen können.*

L kann die Vertragsstrafen und eine Minderung seiner Lieferservicequote abwenden, wenn er K Lieferprobleme mit einem gewissen Vorlauf zum vereinbarten Liefertermin ankündigt. L kündigt der zuständigen Person bei K jeweils rechtzeitig telefonisch an, wenn er einen Teil einer Bestellung nicht zum vereinbarten Liefertermin liefern kann. Bei der Anlieferung der jeweiligen Teillieferung im Zentrallager des K werden

die Fehlmengen automatisiert erfasst und auch automatisiert Rechnungen an K über die verwirkten Vertragsstrafen generiert, die sodann per Lastschriftverfahren bei ihm eingezogen werden.

L versucht bei K – unter Hinweis auf die rechtzeitigen Ankündigungen der Lieferverzögerungen – erfolglos, eine Gutschrift der eingezogenen Vertragsstrafen und Korrektur der Lieferservicequote nach oben zu erhalten. L wird jedoch immer wieder vertröstet, bis er aufgibt. Die Gesamtsumme der so verwirkten Vertragsstrafen erreicht bei L einen hohen fünfstelligen Eurobetrag im Jahr.

5.2.3 Erfahrungen mit „geschwärzten“ Praktiken

Fallgestaltungen aus dem Themenkomplex „Retouren“ haben Unternehmen der BLE besonders häufig mit der Bitte geschildert, eine Einschätzung zu erhalten, wie diese zu bewerten seien.

Beispielfall 3: Der Käufer K mit einem Jahresumsatz von mehr als 350 Mio. Euro verlangt von seinem Lieferanten L, der einen Jahresumsatz von 30 Mio. Euro erzielt, dass L an K verkauft, aber von K nicht an den Endverbraucher weiterverkaufte Agrar-, Fischerei- oder Lebensmittelerzeugnisse in den Verkaufsstätten des K entsorgt bzw. dort abholt und dann vernichtet, jeweils ohne dass K hierfür einen Kaufpreis oder Beseitigungskosten zahlen muss.

Im Beispielfall 3 sah die BLE den Schutzzweck des § 12 AgrarOLkG durchaus berührt. Denn nicht der Käufer K, sondern der Lieferant L musste einschätzen, wie viele Artikel der gelieferten Ware K voraussichtlich weiterverkaufen wird. Da im Beispielfall die Ware in den Verkaufsräumen des K abgeholt bzw. dort beseitigen werden sollte, äußerte die BLE unter Hinweis auf den Gesetzeswortlaut, dass hierin wohl kein bußgeldbewehrtes „Zurückschicken“ im Sinne von § 23 Satz 2 Nummer 1 Buchstabe b, Nummer 3 und § 12 AgrarOLkG zu sehen sei. Die BLE wies in solchen Fallkonstellationen indes regelmäßig darauf hin, dass häufig das Verbot in § 16 Absatz 1 Nummer 1 AgrarOLkG einschlägig sein dürfte, wenn und weil die Ware ohne Verschulden des Lieferanten Qualitätsverluste erlitten hat, nachdem sie dem Käufer übergeben worden sei.

Beispielfall 4: Der Käufer K mit einem Jahresumsatz von mehreren Mrd. Euro vereinbart mit dem Lieferanten L, der einen Jahresumsatz von 100 Mio. Euro erzielt, dass L Agrar-, Fischerei- oder Lebensmittelerzeugnisse zwar in die Verkaufsstätten des K liefert, ihm diese aber nicht verkauft. Vielmehr soll die Ware zunächst im Eigentum und im mittelbaren Besitz des L verbleiben und erst in der logischen juristischen Sekunde an den K verkauft werden, bevor der K sie seinerseits an seine Kunden (Verbraucher) weiterverkauft. Nicht weiterverkaufte Ware soll L regelmäßig zurücknehmen bzw. gegen frische Ware austauschen (so genanntes Pay-on-Scan-Modell).

Im Beispielfall 4 leitete die BLE im Berichtszeitraum kein Verfahren ein, da § 10 Absatz 1 AgrarOLkG vorsieht, dass die UTP-Verbote (nur) „für den Verkauf von Agrar-, Fischerei- oder Lebensmittelerzeugnisse“ gelten. Unter Hinweis auf den Gesetzeswortlaut schloss die BLE aus, die bußgeldbewehrten Verbote der §§ 12, 23 Nummer 1 Buchstabe b, Nummer 3 AgrarOLkG auch auf Agrar-, Fischerei- oder Lebensmittelerzeugnisse anzuwenden, die nach dem erklärten Willen der Vertragsparteien gerade nicht verkauft, d. h. „gegen Entgelt erworben bzw. veräußert“ (siehe auch § 2 Absatz 1 Nummer 5 und Nummer 7 AgrarOLkG), werden sollen, sondern im Eigentum und im mittelbaren Besitz des Lieferanten verbleiben sollen. Das bedeutet, dass im Beispielfall auch alle anderen UTP-Verbote, z. B. die Zahlungsfristen in § 11 AgrarOLkG, für die bereits gelieferte, aber nicht verkaufte Ware, nicht gelten.

Lieferanten haben gegenüber der BLE auch von Praktiken und Vereinbarungen berichtet, die sie als nicht schädlich und nicht als das Ergebnis der Ausnutzung überlegener Verhandlungsmacht auf Seiten der Käufer bzw. der wirtschaftlichen Abhängigkeit auf Seiten der Lieferanten empfinden.

Beispielfall 5: Der Lieferant L hat einen Jahresumsatz von 20 Mio. Euro und verkauft und liefert an den Käufer K, der einen Jahresumsatz von mehreren Mrd. Euro erzielt, saisonale Agrarerzeugnisse. Die Produkte des L sind nicht für den menschlichen Verzehr bestimmt und unterliegen keinem Mindesthaltbarkeitsdatum. Sie sind ca. 3 Jahre lang verwendbar. L vereinbart mit K, dass K nicht weiterverkaufte Ware gegen Gutschrift des Warenwerts an ihn zurückschicken kann. Nachdem L die von K zurückgesandte Ware stichprobenhaft geprüft hat, verkauft er sie in der nächsten Saison für denselben Preis erneut. Die Lieferbeziehung zwischen L und K besteht seit Jahrzehnten. L kann daher aufgrund langjähriger Erfahrungs-

werte die voraussichtliche „Rücklaufquote“ sehr präzise einschätzen. Die mit der Rücksendung verbundenen Kosten (z. B. Kosten der Neuverpackung) kann er exakt kalkulieren und „einpreisen“. L empfindet die getroffene Vereinbarung als fair und auch für ihn als vorteilhaft.

Zwar muss auch im Beispielsfall 5 nicht der Käufer K, sondern der Lieferant L einschätzen, welche Menge der verkauften Ware K voraussichtlich weiterverkauft wird. Liegt L falsch, trägt er hierfür das Risiko und die Kosten. Aufgrund der langen Verwendbarkeit und der guten Lagerfähigkeit der fraglichen Produkte hat L aber keinen besonderen „Absatzdruck“ und kann sein Risiko sehr präzise einschätzen und die entstehenden Kosten der Retouren bei seiner Kalkulation berücksichtigen. Von derartigen Fallkonstellationen hat die BLE im Rahmen ihres kooperativen Regulierungsansatzes zwar Kenntnis erlangt, hat aber keine Beschwerden erhalten und auch keine Verfahren von Amts wegen eingeleitet.

Beispielsfall 6: *Mehrere kleine Obsterzeuger gründen eine Genossenschaft, um ihre Äpfel zu vermarkten und in der Rechtsform der Genossenschaft ein Kühllager zu betreiben, dessen Investitions- und Betriebskosten keiner von ihnen allein tragen könnte. Sie verkaufen ihre Äpfel an „ihre“ Genossenschaft, die sie dann zunächst im Kühllager einlagert und anschließend sukzessive an den Handel vertreibt. Um den Verwaltungsaufwand gering zu halten und die Anzahl der Zahlungsvorgänge zu reduzieren, zieht die Genossenschaft vom Kaufpreis, den sie den Erzeugern für die Äpfel auszahlt, direkt die anteiligen Kosten ab, die das Kühllager verursacht.*

Die BLE hat auch von solchen Konstellationen im Rahmen ihres kooperativen Regulierungsansatzes Kenntnis erhalten, hat hierzu aber weder Beschwerden erhalten noch Verfahren von Amts wegen eingeleitet.

5.2.4 Anwendungsbereich und Umsatzschwellen / Umsatzstufen

Der Austausch der BLE mit betroffenen Unternehmen hat gezeigt, dass es den Unternehmen teilweise schwerfällt, die nach § 10 AgrarOLkG maßgeblichen Umsatzzahlen korrekt zu ermitteln. Dabei hat die BLE den Eindruck gewonnen, dass insbesondere die Umsatzzurechnung von verbundenen Unternehmen und Partnerunternehmen Käufer und Lieferanten vor Schwierigkeiten stellt, beispielsweise bei der Frage, wann in welcher Form ein „beherrschender Einfluss“ i. S. v. Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c der Empfehlung der Europäischen Kommission betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU-Empfehlung) ausgeübt werden kann. Unternehmen haben der BLE Sachverhaltskonstellationen geschildert, die den folgenden Beispielsfällen entsprechen:

Beispielsfall 7: *Um zu ermitteln, ob die UTP-Verbote auf ihre Lieferbeziehungen Anwendung finden, schreibt ein Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen mit einem Umsatz von mehr als 350 Mio. Euro sämtliche Lieferanten von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen an und bittet sie, seinen Einkäufern mitzuteilen, ob sie Jahresgesamtumsätze von mehr als 350 Mio. Euro erzielt haben. Ein erheblicher Teil der angeschriebenen Lieferanten gehört zu größeren Unternehmensgruppen mit Umsätzen von mehr als 350 Mio. Euro und müsste die Frage eigentlich bejahen. Zahlreiche der angeschriebenen Personen beziehen die Frage jedoch (nur) auf die konkrete Lieferbeziehung bzw. auf „ihre“ Gesellschaft und verneinen die Frage. Die Einkäufer des Lebensmitteleinzelhandelsunternehmens hinterfragen / überprüfen die Angaben nicht, sondern beachten künftig die UTP-Verbote auch im Verhältnis zu diesen konzernangehörigen Lieferanten.*

Beispielsfall 8: *Ein mittelständischer Lieferant von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen mit einem Jahresumsatz von 100 Mio. Euro beliefert einen selbstständigen Kaufmann, der mit seinen drei Filialen einen Jahresumsatz von 20 Mio. Euro erzielt und Mitglied einer großen genossenschaftlich organisierten Handelskette mit Umsatzerlösen von mehr als 350 Mio. Euro ist. Weder der Lieferant noch der Käufer kommen auf den Gedanken, dass die UTP-Verbote innerhalb ihrer Lieferbeziehung zu beachten sein könnten, da der Lieferant einen höheren Jahresumsatz erzielt als der Käufer. Insbesondere kommt der Käufer nicht auf den Gedanken, dass seinem Unternehmen die Umsätze der Handelskette zuzurechnen sein könnten, da einerseits sein Stimmrechtsanteil in der Genossenschaftsversammlung sehr gering ist und andererseits die Genossenschaft mit einem Anteil von weniger als 25 Prozent an seinem Unternehmen beteiligt ist. Eine genauere Prüfung seiner Vertragsbeziehungen zu der Lebensmitteleinzelhandelskette erscheint ihm nicht erforderlich. Eine genauere tatsächliche und rechtliche Prüfung hätte jedoch ergeben, dass die Handelskette – vermittelt durch vertragliche Vereinbarungen – einen beherrschenden Einfluss auf sein Unternehmen ausüben kann, was eine Zurechnung der Umsätze zur Folge hätte haben müssen.*

Der Austausch der BLE mit betroffenen Unternehmen hat zudem gezeigt, dass die temporäre Erweiterung des Schutzbereichs der UTP-Verbote in § 10 Absatz 1 Satz 2 AgrarOLkG die Unternehmen bei der Bestimmung der maßgeblichen Umsätze vor zusätzliche Schwierigkeiten stellen kann.

Betroffene Unternehmen haben der BLE berichtet, dass es für sie mit erheblichem Aufwand und Schwierigkeiten verbunden sei, zu klären, ob und ggf. welche der Produkte, die sie liefern oder beziehen, zu den Milch- und Fleischprodukten sowie zu den Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukten im Sinne des Gesetzes zählen. Zudem führe § 10 Absatz 1 Satz 2 AgrarOLkG mit dem Inlandsumsatz im jeweiligen Segment eine weitere Umsatzgröße ein, deren korrekte Ermittlung weiteren Aufwand und potentielle Fehlerquellen bedeute. Das folgende Beispiel, das der Praxis der BLE entnommen ist, soll dies verdeutlichen.

***Beispielfall 9:** Der Feinkostproduzent F verfügt über eine Liste von mehr als 1.000 verschiedenen Rezepturen, die er immer wieder ergänzt oder verändert. Seine Produkte werden von unterschiedlichen Konzerngesellschaften produziert. Um den jeweiligen Käufern aus dem LEH gemäß § 10 Absatz 3 AgrarOLkG zutreffende Gesamtumsatzgrößen in den Segmenten Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukte mitteilen zu können, müssen die Konzerngesellschaften von F sämtliche ihrer jeweiligen Zutatenlisten durchsehen und überprüfen, ob sich darunter Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukte im Sinne von § 10 Absatz 1 Satz 2 AgrarOLkG befinden. Dabei müssen sie ggf. die Anteile der verschiedenen Zutaten aus diesen Produktgruppen addieren, um den Gesamtanteil am Endprodukt zu ermitteln (z. B. Paprika Sauce „Ungarische Art“ mit 47 Prozent Tomatenmark, 12 Prozent Zwiebeln, 9 Prozent rote Paprika, 3 Prozent grüne Paprika, 3 Prozent Rapsöl). Die Konzerngesellschaften müssen ihre Inlandsumsätze aus den entsprechenden Segmenten an F melden, der diese dann konsolidiert den jeweiligen Käufern mitteilt.*

Ungeachtet der Schwierigkeiten bei der Anwendung der bestehenden Regelung besteht nach Berichten gegenüber der BLE ein praktisches Bedürfnis für die Erweiterung des Schutzbereichs der UTP-Verbote. Dies trifft insbesondere auf Lieferanten – z. B. aus dem Bereich der Milchprodukte – zu, die homogene, schnell verderbliche Produkte unter hohem Absatzdruck an Käufer mit überlegener Verhandlungsmacht liefern. Aber auch größere Lieferanten aus anderen Bereichen haben der BLE Lieferbedingungen geschildert, die ihnen von ihren Käufern einseitig vorgegeben werden, und die eine einseitige Kosten- und Risikoverteilung zu ihren Lasten vorsehen. Diese Lieferanten haben geschildert, dass sie nur unter Hinweis auf die UTP-Verbote Aussichten haben, eine Verbesserung der Lieferbedingungen gegenüber ihren Käufern zu erreichen.

Einige Lieferanten haben sich gegenüber der BLE aber auch kritisch dazu geäußert, dass sie in den Schutzbereich der UTP-Verbote fallen. Diese Lieferanten haben zwar in aller Regel grundsätzlich die Ziele begrüßt, die der Gesetzgeber mit den UTP-Verboten verfolgt. Allerdings sehen sie sich durch den beschränkten persönlichen Anwendungsbereich des Gesetzes gegenüber ihren größeren Wettbewerbern benachteiligt.

***Beispielfall 10:** Ein Lieferant von Lebensmittelerzeugnissen mit einem Jahresumsatz von unter 10 Mio. Euro berichtet davon, dass die UTP-Verbote einige seiner Käufer dazu veranlasst haben, so genannte „Positiv- und Negativlisten“ aufzustellen, mit denen sie ihre Lieferanten danach unterteilen, ob sie in den Schutzbereich des Gesetzes fallen. Die Vertragsbeziehungen mit den geschützten Lieferanten würden von diesen Käufern dann nach Möglichkeit beendet, sofern nicht die Lieferanten den Käufern Wege aufzeigen, wie sich die jeweilige Vertragsbeziehung zu den bisherigen Konditionen fortsetzen lasse.*

***Beispielfall 11:** Z ist Lieferant von Süßwaren und erzielt einen Jahresumsatz von 60 Mio. Euro. Er berichtet, dass sein größerer Wettbewerber W, der mehr als 3 Mrd. Euro Jahresumsatz erziele und auch gegenüber dem Handel über erhebliche Preissetzungsmacht verfüge, eine Verdrängungsstrategie verfolge. Es komme W darauf an, mit seinen Produkten möglichst viel Raum in den Regalen des LEH einzunehmen und kleinere Wettbewerber wie ihn von dort zu verdrängen. Hierzu biete er den Käufern aus dem LEH als Gegenleistung für zusätzliche Regalflächen u. a. an, sämtliche Ware, die nicht weiterverkauft werde, kostenfrei zurückzunehmen. Dass er letztlich einen erheblichen Teil der gelieferten Ware zurücknehmen und vernichten müsse, kalkuliere W ein und nehme die damit einhergehende Lebensmittelverschwendung für sein Ziel der Verdrängung kleinerer Lieferanten aus den Regalen bewusst in Kauf.*

5.2.5 Verfahrensrechtliche Herausforderungen für die BLE

Begrenzte personelle Ressourcen bei hohem Ermittlungsaufwand stellen die BLE in ihrer praktischen Arbeit vor Herausforderungen. Personal wird über längere Zeit gebunden und kann nicht immer zeitnah allen Hinweisen auf unlautere Handelspraktiken nachgehen.

Die BLE berichtete zudem, dass auch die beschränkten Ermittlungs- und Entscheidungsbefugnisse, wie sie ihr nach § 28 AgrarOLkG i. V. m. § 32 AgrarOLkV zustehen, die BLE vor praktische Herausforderungen stellen (beispielsweise die beschränkten Möglichkeiten bei der Verpflichtung von Zeugen zu Aussagen).

5.3 Zusammenfassung

Die BLE erhielt im Rahmen ihrer bisherigen Tätigkeit vielfältige Eindrücke über die Anwendung unlauterer Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen der Lebensmittelkette. Hinweise bekommt die BLE nicht nur in Form förmlicher Beschwerden, sondern auch im Rahmen ihres kooperativen Regulierungsansatzes. Sie konnte sich aus diesem Grund umfangreich in den aktuellen Evaluierungsprozess einbringen.

Bestimmte Sachverhalte, wie Zahlungsfristen, Vereinbarungen über das Zurückschicken nicht verkaufter Erzeugnisse, Vereinbarungen über die Kostenübernahme durch den Lieferanten und Vereinbarungen über Zahlungen oder Preisnachlässe für die Leistung von Erzeugnissen, spielen demzufolge im Zusammenhang mit dem AgrarOLkG besonders häufig eine Rolle. Aber auch über die mit dem AgrarOLkG verbotenen Praktiken hinaus wurden als unfair empfundene Praktiken benannt, die im Geschäftsalltag auftreten.

Auf der anderen Seite wurden Konstellationen offensichtlich, in denen die Verbote des AgrarOLkG bestimmte Geschäftsbeziehungen behindern. Praktische Anwendungsschwierigkeiten wurden bei der Ermittlung der Umsatzzahlen durch die Unternehmen deutlich.

6 Einbindung betroffener Wirtschaftsverbände

Zu Beginn des Evaluierungsprozesses im August 2022 hatten Verbände der Agrar- und Ernährungswirtschaft Gelegenheit, sich schriftlich einzubringen (vgl. Kapitel 6.1). Hierzu wurde mit einem Schreiben aufgefordert. Im weiteren Verlauf konnten Akteure der Lebensmittellieferkette an der vom BMEL im Januar und Februar 2023 durchgeführten Befragung teilnehmen (vgl. Kapitel 4), auf die breit hingewiesen wurde. Zusätzlich wurde zum Abgleich der Befragungsergebnisse und der Erkenntnisse, die die BLE als Durchsetzungsbehörde gesammelt hat, im April 2023 ein Verbändegespräch durchgeführt, zu dem gesondert eingeladen wurde (vgl. Kapitel 6.2). Im Nachgang des Verbändegesprächs konnte auch schriftlich Stellung genommen werden. Auf diese Möglichkeit wurde in einem Schreiben an die Verbände hingewiesen.

Verbände der Agrar- und Ernährungswirtschaft haben darüber hinaus auch losgelöst vom eigentlichen Evaluierungsprozess Stellungnahmen eingereicht bzw. in Gesprächen ihre Anliegen formuliert (vgl. Kapitel 6.3).

6.1 Stellungnahmen zu Beginn des Evaluierungsprozesses

Im August 2022 wurden Verbände der Agrar- und Ernährungswirtschaft nach Aspekten gefragt, die aus ihrer Sicht für die Evaluierung besonders relevant seien und mit denen sie wiederholt konfrontiert werden. Die in diesem Zusammenhang geäußerten Hinweise wurden auch bei der Konzeptionierung der Befragung, die im weiteren Verlauf des Evaluierungsprozesses stattfand, genutzt. Es wurden folgende Sachverhalte benannt:

- Der Bundesverband der Deutschen Süßwarenindustrie (BDSI) wies darauf hin, dass aus dem AgrarOLkG u. U. für die geschützten Kunden Wettbewerbsnachteile gegenüber nicht geschützten Kunden erwachsen, die Umsatzschwelle sei als Maßgabe deshalb ungünstig. Daneben könne auch die marktbeherrschende Stellung von Unternehmen in der vorgelagerten Stufe zu Nachteilen für den kleineren Käufer führen. Hier sollte der Schutz in umgekehrter Weise auch für den Käufer gelten.
- Der Handelsverband Deutschland (HDE) kritisierte, dass die Regelungen zur Regalpflege, die für Lieferanten und Käufer gleichermaßen Vorteile böten, durch das AgrarOLkG unmöglich gemacht würden.
- Der Bundesverband Deutscher Milchviehhalter (BDM) weist darauf hin, dass die Kostendeckung von landwirtschaftlichen Produkten in den gesetzlichen Regelungen nicht ausreichend berücksichtigt werde.
- Der Deutsche Brauer-Bund (DBB) erachtet es als erforderlich zu klären, ob der Anwendungsbereich des Gesetzes weiterhin auf Unternehmen mit einem Jahresumsatz von maximal 350 Mio. Euro beschränkt werden sollte. Das Verbot unlauterer Handelspraktiken sollte für sämtliche Unternehmen in der Ernährungswirtschaft gelten. Zudem sei es erforderlich zu prüfen, ob weitere Praktiken der grauen Liste „geschwärzt“ werden sollten. Es sei jedoch gleichzeitig eine Überregulierung z. B. im Hinblick auf die Regalpflege feststellbar. Vergeltungsmaßnahmen sowie weitere, bislang nicht verbotene Handelspraktiken sollten in den Blick genommen werden.

- Der Markenverband berichtet über verschiedene Fragen zur Auslegung des AgrarOLkG. Darüber hinaus wird der Hinweis auf Nachteile durch Behinderung der Regalbewirtschaftung gegeben.
- Die Union der deutschen Kartoffelwirtschaft (UNIKA) betont die Auslegungsfragen zur Verderblichkeit für den Kartoffelbereich.
- Der Verband der Bayerischen Privaten Milchwirtschaft (VPBM) berichtet über Schwierigkeiten bei der Angabe der Umsatzzahlen. Bei den Regelungen zum Fristbeginn für die Zahlungsfristen könne es Unklarheiten geben. Auch werfe die Eingrenzung der Verderblichkeit Fragen auf.

6.2 Verbändegespräch

Zu dem Verbändegespräch im April 2023 waren im Schwerpunkt die Dachverbände der Agrar- und Ernährungsbranche sowie des Handels eingeladen, die zu den Ergebnissen Stellung nehmen konnten. Die Ergebnispräsentation sowie die Diskussion orientierte sich an vier Fragestellungen:

- Wirksamkeit der Verbote
- Notwendigkeit weiterer Verbote
- Anwendungsbereich und Umsatzschwellen
- Rechtsschutz / Rolle der Durchsetzungsbehörde

Unabhängig von den Befragungsergebnissen äußerte der Deutsche Raiffeisenverband (DRV), dass einige Mitglieder die Umfrage trotz ihrer Anonymität gescheut hätten. Der „Angstfaktor“ sei nach wie vor recht hoch. Ähnlich äußerte sich Oxfam mit Blick auf internationale bzw. globale Lieferketten. Auch hier bestehe bei Erzeugern und Erzeugern oftmals die Sorge, sich öffentlich zu äußern. Forum Fairer Handel hob hervor, dass Wirtschaftsbeteiligte aus Drittstaaten näher in den Fokus gerückt werden müssten und sie sich in die Evaluierung einbringen können sollten.

6.2.1 Wirksamkeit der Verbote

Eine Wirksamkeit des AgrarOLkG und auch der „geschwärzten“ Verbote bestätigten DRV, UNIKA, Deutscher Bauernverband (DBV), Milchindustrie-Verband (MIV), BDSI, Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE), Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) sowie die Bundesrechtsanwaltskammer. Dem DBV zufolge habe das AgrarOLkG einen positiv zu bewertenden Prozess in Gang gesetzt, um über Vertragsanpassungen sprechen zu können. Das bestehende Marktgefüge habe sich indes nicht verändert.

Der MIV führte aus, dass das Thema Zahlungsfristen praktische Relevanz habe. UNIKA wies bezüglich der Lagerkosten von Kartoffeln auf § 14 AgrarOLkG hin. Dies stelle etablierte Modelle infrage. Möglichst lange Lagerperioden sollten ermöglicht werden. Im Hinblick auf das Retourenverbot wiesen BDSI und BVE auf praktische Probleme hin. BDSI zufolge gebe es hier Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen, die den Schwellenwert von 350 Mio. Euro überschritten, gegenüber jenen, die vom Schutzbereich des Gesetzes erfasst seien.

Land schafft Verbindung (LSV) Deutschland wies auf die Arla-Entscheidung der BLE hin, die nach Ansicht des Verbands dem Sinn und Zweck der UTP-Richtlinie zuwiderlaufe.

Für eine Beibehaltung der geschwärzten Verbote und gegen eine „Verwässerung“ des Gesetzes sprachen sich DRV, DBV und ZDH aus.

Gegen die drei zusätzlich geschwärzten Verbote und für eine Umwandlung in „graue“ Verbote nach Maßgabe der Richtlinie sprach sich der HDE aus. Zumindest sollte eine so genannte Effizienzeinrede in Betracht gezogen werden. Der HDE merkte an, dass im Zusammenhang mit der Anpassung an das AgrarOLkG ein erheblicher Mehraufwand geleistet worden sei, etwa durch zahlreiche Mitarbeiterschulungen. Insoweit sei die Anzahl der Käufer, die angegeben hätten, sie seien noch nicht zu einer Vertragsanpassung gekommen, überraschend hoch.

Die Bundesrechtsanwaltskammer forderte mehr gesetzlichen Spielraum, ähnlich wie im Kartellrecht („Effizienzeinrede“, vgl. Artikel 101 Absatz 3 AEUV).

6.2.2 Notwendigkeit weiterer Verbote

Mehrere Verbände (DRV, MIV, LSV Deutschland) problematisierten das Thema Vertragsstrafen. Festzustellen seien zunehmend überbordende Regelungen von Vertragsstrafen, oftmals derart ausgestaltet, dass Erzeuger gezwungener Maßen in Vertragsstrafen hineinliefen (etwa aufgrund unrealistischer Liefertermine). Der HDE äußerte hierzu, dass es sich bei Vertragsstrafen um ein wichtiges Instrument handle, um die Einhaltung von Verträgen zu gewährleisten.

Ferner wurden seitens DRV, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) und BVE einseitige Vertragsänderungen und eine zunehmende Abwicklung über „Pay-on-Scan“-Modelle problematisiert. BVE zufolge hätten die Ausführungen der BLE zu den Pay-on-Scan-Modellen nicht alle Fragen lösen können. Mangels Vertragsverhandlungen fehle es insbesondere bei Abwicklungen über Plattformen / Hubs an einer Einvernehmlichkeit im Sinne der „grauen“ Verbote, so DRV.

Das Problem der Margenverteilung in der Lebensmittelkette wurde seitens der Freien Bauern thematisiert. AbL, Bundesverband Deutscher Milchviehhalter (BDM) und LSV Deutschland sprachen sich dafür aus, ein Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten zu diskutieren. Auch Deutsche Umwelthilfe (DUH) und Oxfam forderten, das Thema Preisbildung anzugehen. AbL zufolge sei festzustellen, dass im Zusammenhang mit der Honorierung von Nachhaltigkeitsleistungen die Grundpreise abgesenkt würden, so dass am Ende die Erzeuger ihre Leistungen nicht bezahlt bekämen. Eine separate Aufschlüsselung der Preise sei wichtig. HDE äußerte sich kritisch hinsichtlich einer etwaigen Preiskontrolle.

6.2.3 Anwendungsbereich und Umsatzschwellen / Umsatzstufen

Gegen Umsatzschwellen und für eine Streichung der derzeitigen Schwellen sprachen sich BDSI und DRV aus. Zumindest sollten die derzeit befristeten Regelungen entfristet werden, so DRV. BDSI äußerte, dass nach seinen Erfahrungen Lieferanten außerhalb des Schutzbereichs des Gesetzes mitunter bevorzugt würden.

Für eine Beibehaltung des derzeitigen Anwendungsbereichs sowie eine Entfristung befristeter Regelungen sprach sich MIV aus. Für eine Beibehaltung der derzeitigen Schwellenwerte nach § 10 Absatz 1 Satz 1 AgrarOLkG sprach sich HDE aus und lehnte eine Verlängerung der Befristung des erweiterten Anwendungsbereichs gemäß § 10 Absatz 1 Satz 2 AgrarOLkG ab. Die deutsche Regelung entspreche bereits nicht dem ursprünglichen EU-Ansatz, der einen Schutz von klein- und mittelständischen Unternehmen gegenüber jeweils größeren Käufern vorsehe, so HDE. Zudem bestehe die Sorge vor Effizienzverlusten. Die Festlegung des Anwendungsbereichs führe zudem zu praktischen Problemen, etwa bei der Einordnung von Obst- und Gemüseprodukten. Die Nomenklatur der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) sei besser geeignet.

Die Bundesrechtsanwaltskammer wies darauf hin, dass eine klare Trennung zum Kartellrecht beizubehalten sei. Gegebenenfalls sollte für die Landwirtschaft eine Regelung wie für die Digitalwirtschaft in § 19a GWB gefordert werden.

6.2.4 Rechtsschutz / Rolle der Durchsetzungsbehörde

Die Zusammenarbeit mit der BLE bewerteten BDSI, HDE, UNIKA, DRV und DBV als sehr positiv. DRV merkte aber an, dass der zuvor erwähnte „Angstfaktor“ dazu führe, dass Beschwerden eher an den Verband als an die BLE herangetragen würden. Die Freien Bauern thematisierten die Gründe für wenige Beschwerden bei der BLE und vermuteten Vertrauens- oder Zugangsprobleme.

Zur Frage der Einrichtung einer Ombudsstelle äußerte HDE, dass er dies angesichts der Sachnähe der BLE nicht für erforderlich halte und verwies auf die Mitarbeit in der Zentrale Koordination Handel-Landwirtschaft (ZKHL) und deren Schlichtungsstelle. Für die Einrichtung einer neutralen Ombudsstelle sprachen sich LSV Deutschland und Freie Bauern aus. Laut LSV Deutschland arbeite die ZKHL de facto nicht mehr. Auch DUH sprach sich für eine neu zu schaffende Ombudsstelle aus, die alle unfairen Handelspraktiken innerhalb von Lieferketten erfasse.

6.2.5 Ergänzende Stellungnahmen im Nachgang des Verbändegesprächs

Im Nachgang des Verbändegesprächs und als Kommentierung der Befragungsergebnisse wurde Verbände der Agrar- und Ernährungswirtschaft und des Handels im Mai 2023 die Möglichkeit gegeben, ergänzend schriftlich Stellung zu nehmen.

Der Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen (BGA) unterstützt die Forderung, die Umsatzschwellen aufzuheben, da der Umsatz keine Aussage über die Unternehmensstärke und die Machtverhältnisse zulasse. Zudem bestünden in der Praxis zum Teil Probleme, die Umsatzhöhe zu ermitteln. Sollten die Umsatzschwellen nicht aufgehoben werden, wird die Forderung nach Aufhebung der Befristung aus § 10 Absatz 1 Satz 2 AgrarOLkG unterstützt.

Der DBB weist auf die erhebliche Marktkonzentration im Lebensmitteleinzelhandel (LEH) hin, was mit einer erheblichen Nachfragemacht des LEH einhergehe. Das Ausnutzen seiner Nachfragemacht werde u. a. in der Forderung nach Einhaltung von Lieferquoten unter Androhung von Vertragsstrafen oder nach pauschalen Preissenkungen deutlich. Für eine grundsätzliche Wirksamkeit des AgrarOLkG sei die Aufhebung der 350 Mio. Euro Umsatzschwelle notwendig. Dies hätte den Vorteil, dass auch marktmächtigere Lieferanten die Rechtsschutzmöglichkeiten des AgrarOLkG in Anspruch nehmen und das Recht auch für kleinere Lieferanten durchsetzen. Mit Blick auf einzelne unlautere Handelspraktiken werde aus Effektivitätsgründen ein gewisses Maß an Flexibilisierung für sinnvoll erachtet. Für das sogenannte Pay-On-Scan-Modell sollte der Gesetzgeber sicherstellen, dass dieses Modell nicht mit Zwang durchgesetzt werden kann.

Der DRV betont erneut, dass die Beibehaltung der Erweiterung der „schwarzen“ Verbote im nationalen Recht wichtig sei, und spricht sich gegen jede Verwässerung der Verbote aus, etwa durch Öffnungsklauseln, die durch vertragliche Vereinbarung Klauseln wieder „erlauben“ könnten. Weil der Umsatz keine zuverlässige Aussage über das Marktmachtverhältnis zwischen den beiden Vertragspartnern liefere, sollten die Umsatzgrenzen komplett aufgehoben werden. Dies vermeide zudem unnötig hohen administrativen Aufwand. Als Kompromiss sei zumindest die Ausweitung zu entfristen.

Aus Sicht des Markenverbandes sollte vermieden werden, die Verbote des AgrarOLkG, auch soweit sie über die Anforderungen der UTP-Richtlinie hinausgehen, für eine Effizienzrechtfertigung zu öffnen. Es bestehe zudem kein Anlass, an der Notwendigkeit der Verbote der nach §§ 12, 14 und 17 AgrarOLkG zu zweifeln. Zur Vermeidung von Lücken, die sich notwendigerweise aus einer Auflistung einzelner Tatbestände ergeben, sei die Ergänzung um eine Generalklausel erwägenswert. Eine Klarstellung, ob auch Zusammenschlüsse von Käufern zu Allianzen, die selbst nicht Erzeugnisse erwerben, als Käufer vom AgrarOLkG erfasst werden, erscheine zudem sinnvoll. Ein Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten wird für fragwürdig gehalten. Eine Begrenzung der Anforderungen auf Unternehmen bestimmter Größenordnungen oder des Schutzes auf Unternehmen unterhalb bestimmter Schwellenwerte sollte gestrichen werden. Die Erweiterung des Anwendungsbereiches in § 10 Absatz 1 Satz 2 AgrarOLkG sollte beibehalten und entfristet werden, wobei die differenzierte Nomenklatur des § 10 Absatz 1 Satz 2 AgrarOLkG vereinfacht werden sollte. Es sollte zum einen klargestellt werden, dass auch Lieferantenverbände zivilprozessual aktivlegitimiert sind (vgl. § 33 Absatz 4 GWB), insbesondere im Hinblick auf Feststellungsklagen. Zum anderen sollte deutlich werden, dass auch zivilrechtliche Schadensersatzklagen mit dem Ziel zulässig seien, dass auch der unrechtmäßige Gewinn abgeschöpft und der Lieferant kompensiert werden könne.

6.3 Weitere Stellungnahmen

Der Bund Deutscher Pflanzzüchter (BDP) sieht ein Erfordernis der Klarstellung, welche Erzeugnisse (konkret Saat- und Pflanzgut) vom Anwendungsbereich des Gesetzes erfasst sind.

LSV Deutschland kritisiert die Entscheidung der BLE, das Verfahren gegen Arla Foods amba (Arla) einzustellen, das aufgrund gesenkter Abschlagszahlungen für die von ihren genossenschaftlichen Lieferanten gelieferte Milch in Folge gestiegener Kosten für Kraftstoff, Energie und Verpackung eingeleitet worden war. Denn damit würden die gestiegenen Kosten auf die Genossenschaftsmitglieder abgewälzt. Ebenso werde auch in dem Fallbericht zur Vereinbarkeit von Regalpflege und Nichtberechnung von nicht weiterverkaufter Ware der Geist der zugrundeliegenden UTP-Richtlinie verkannt.

Der HDE weist darauf hin, dass das Retourenverbot ganze Geschäftsmodelle unmöglich mache. Diese Praktik solle wieder als „graue“ Praktik geführt werden oder es solle eine Effizienzeinrede ermöglicht werden. Verbote der Lagerkosten könnten auch zum Nachteil der Lieferanten sein (z. B. bei Speiseeis, Äpfeln). HDE betont die Wichtigkeit von Vertragsstrafen.

Einzelne Unternehmen haben sich ebenfalls in diesem Sinne zum Retourenverbot geäußert und auf die mit dem Verbot entstandenen Schwierigkeiten hingewiesen.

6.4 Zusammenfassung

Eine Vielzahl der Verbände bestätigt die Wirksamkeit des AgrarOLkG und auch der „geschwärzten“ Verbote. Es wird darauf hingewiesen, dass weitere unfaire Handelspraktiken im Geschäftsalltag zu beobachten seien (z. B. überbordende Vertragsstrafenregelungen), die es zu verhindern gelte. Um Lücken zu schließen, wird auch eine Generalklausel zur Diskussion gestellt.

Von einem Teil der Betroffenen wird Handlungsbedarf bei der Regelung zum Retourenverbot gesehen, womit etablierte Geschäftsmodelle zum Teil behindert würden. Eine Effizienzeinrede könnte ein Weg sein, um diese Geschäftsmodelle möglich zu machen. Andere votieren jedoch klar gegen eine Lockerung.

Es bestehen Auslegungsfragen zum AgrarOLkG, insbesondere zur Betroffenheit (z. B. Saat- und Pflanzgut, Einkaufsgemeinschaften). Die Festlegung einer Umsatzschwelle, die den Anwendungsbereich des AgrarOLkG definiert, führe zu Wettbewerbsnachteile für Unternehmen, die in den Schutzbereich fallen, gegenüber umsatzstärkeren Konkurrenten außerhalb des Schutzbereiches. Der Anwendungsbereich sei zudem nicht ausreichend und die Umsatzstärke sei kein geeignetes Kriterium zur Bestimmung des Schutzbereichs. Grundsätzlich sei die Ermittlung der Umsätze aufwändig. Dies gelte insbesondere für die Umsatzermittlung in Bezug auf den erweiterten Anwendungsbereich. In der Mehrzahl wird deshalb für eine Aufhebung der Umsatzschwelle und/oder Umsatzstufen plädiert, um einerseits den Aufwand der Umsatzermittlung und andererseits eine Diskriminierung aufgrund des gewährten Schutzes zu vermeiden.

7 Weitere Datengrundlagen und Erkenntnisse

Der Dialog mit der Lebensmittelkette hat in den vergangenen Jahren wiederholt Hinweise auf die Problematik unlauterer Handelspraktiken geliefert. Dies war Anlass für eine Befragung von Lebensmittelherstellern zu deren Erfahrungen mit unlauteren Handelspraktiken durch das Bundeskartellamt (BKartA) im Jahr 2020 im Rahmen eines Fusionskontrollverfahrens (vgl. Kapitel 7.1). Wichtige Hinweise zur Anwendung unlauterer Handelspraktiken liefern darüber hinaus die seit dem Jahr 2020 durchgeführten jährlichen Befragungen der Europäischen Kommission, die sie zur Vorbereitung der Evaluierung der Richtlinie (EU) 2019/633 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette (UTP-Richtlinie) vornimmt (vgl. Kapitel 7.2). Im Zusammenhang mit dem AgrarOLkG wurden in Deutschland Befragungen von Seiten verschiedener Wirtschaftsbeteiligter sowohl zum Zeitpunkt des Inkrafttretens im Jahr 2021 als auch rund ein Jahr nach Inkrafttreten im Jahr 2022 durchgeführt (vgl. Kapitel 7.3). Die Ergebnisse der Umfragen werden hier im Hinblick auf die anstehende Evaluierung des AgrarOLkG herangezogen und ausgewertet. Eine Nachmessung des Erfüllungsaufwandes durch das Statistische Bundesamt (StBA) erfolgte bislang nur teilweise, da sich in Vorgesprächen herausstellte, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Nachmessung nicht sinnvoll ist (vgl. Kapitel 7.4).

7.1 Befragung durch das Bundeskartellamt (BKartA)

Untersuchungsrahmen

Das BKartA hat im Jahr 2020 im Zuge seiner Ermittlungen der Marktverhältnisse auf der Beschaffungsseite im Fusionskontrollverfahren SCP Retail S.à.r.l. (SCP)/Kaufland¹¹ eine Befragung von mehr als 350 Lebensmittelherstellern, die ausschließlich unmittelbare Lieferanten des Lebensmitteleinzelhandels (LEH) sind, zu ihren Geschäftsbeziehungen mit den zwölf umsatzstärksten Unternehmen des LEH¹² durchgeführt. Bei der Auswahl der Unternehmen wurden 17 Produktgruppen und deren umsatzmäßige Bedeutung für die Belieferung des LEH berücksichtigt. Es wurden je Produktgruppe führende Lieferanten des LEH ausgewählt. An der Befragung nahmen 310 Lieferanten teil. 57 Prozent der befragten Lieferanten waren reine Hersteller, 25 Prozent waren sowohl in der Herstellung als auch im Großhandel tätig und 17 Prozent waren reine Großhändler. Die von den Befragten angegebenen Umsatzzahlen lagen zwischen 4.570 Euro und 2,2 Mrd. Euro. Durchschnittlich machte ein befragter Lieferant in Deutschland 170 Mio. Euro Umsatz im Jahre 2019.

¹¹ Bundeskartellamt, 2020: Beschluss in dem Verwaltungsverfahren B2-83/20, Bonn, S. 260 ff.; Link: <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Fusionskontrolle/2021/B2-83-20.html?nn=3591568> [Stand 01.08.2023]

¹² Real, Schwarz- Gruppe (Kaufland und Lidl), Rewe-Gruppe, Edeka-Gruppe, Aldi Nord, Aldi Süd, Norma, Globus, Bunting, Bartels-Langness, Tegut.

In der Umfrage wurden die Lieferanten dazu befragt, ob und ggf. inwieweit es in Deutschland in den letzten drei Jahren Probleme in der Geschäftsbeziehung mit den jeweiligen Einzelhändlern gab. Es sollte das Verhalten der zwölf umsatzstärksten LEH-Unternehmen hinsichtlich verschiedener unlauterer Handelspraktiken bewertet werden, die mit der Umsetzung der UTP-Richtlinie im AgrarOLkG in Zukunft unter bestimmten Voraussetzungen verboten werden sollten. Die von den Lieferanten zu bewertenden Handelspraktiken konnten mit „keine Antwort“, „nie/selten Probleme“, „eher selten Probleme“, „eher häufig Probleme“, oder „häufig/immer Probleme“ bewertet werden. Während der LEH mittels Auskunftsbefragungen befragt wurde, waren die Lieferanten weder verpflichtet, überhaupt zu antworten noch verpflichtet, wahrheitsgemäße und vollständige Angaben zu machen.

Ergebnisse

Insgesamt wurden die Händler nach Einschätzung des BKartA recht positiv bewertet. Im Durchschnitt über alle abgefragten Praktiken gaben 67 Prozent der antwortenden Lieferanten an, nie oder selten Probleme in der Geschäftsbeziehung mit den LEH-Unternehmen zu haben.¹³ Die mit der UTP-Richtlinie festgelegten verbotenen Praktiken traten laut der Umfrage kaum auf. Es ergab sich zudem laut BKartA kein klarer Zusammenhang zwischen der Größe der Handelsunternehmen einerseits und von ihnen ausgeübten bedenklichen Praktiken andererseits.

Besonders positiv fielen die Bewertungen für die Kategorien Kaufpreiszahlung für verderbliche Agrar- und Lebensmittelerzeugung nicht später als 30 Tage nach Lieferung bzw. bei nichtverderblicher Ware nicht später als 60 Tage nach Lieferung, kurzfristige Stornierungen von Bestellungen verderblicher Ware, einseitige Änderung von Bedingungen, Zahlungsverlangen des Käufers für Qualitätsminderung oder Verlust von Ware, Weigerungen des Käufers, schriftlich geschlossene Liefervereinbarungen zu bestätigen, Übernahme der Kosten für Kundenbeschwerden, Rückgabe unverkaufter Ware sowie Personalkosten aus. Hier gaben zwischen 90 und 99 Prozent der antwortenden Umfrageteilnehmer an, nie/selten bis eher selten Probleme mit der Käuferseite zu haben, während unter 10 Prozent angaben, diesbezüglich eher häufig bis häufig Probleme zu haben.

Als problematisch wurden in erster Linie das Verlangen von Listungsgebühren seitens der Käufer, Forderungen des Käufers zur vollständigen oder teilweisen Übernahme von Kosten für Preisnachlässe im Rahmen von Verkaufsaktionen sowie Zahlungsverlangen für Werbemaßnahmen und für die Vermarktung genannt. Diese Praktiken werden in der UTP-Richtlinie als „graue“ Handelspraktiken geführt, sind also erlaubt, wenn sie zuvor klar und eindeutig vereinbart wurden. Mit dem AgrarOLkG wurden einige dieser Praktiken vollständig verboten. Hier gaben jeweils rund 25 bis 30 Prozent der antwortenden Umfrageteilnehmer an, eher häufiger oder häufig Probleme mit der Käuferseite zu haben. 70 bis 75 Prozent der antwortenden Lieferanten gaben an, selten bzw. eher selten diesbezüglich Probleme mit dem LEH zu haben.

Jedoch hat sich in der Umfrage auch gezeigt, dass die Ergebnisse nicht in jedem Fall die Realität widerspiegeln. Dies läge laut Umfrageteilnehmern auch daran, dass die Handelskunden sich zwar generell vertragstreu verhalten würden, Schwierigkeiten (Androhung von Auslistung) aber häufig während Vertragsverhandlungen (Jahresgespräche) auftreten würden. Die Fragen und Antwortmöglichkeiten der Umfrage bezögen sich jedoch nur auf das Verhalten der Handelskunden während der Laufzeit eines Vertrages, sodass diese Fälle in der Umfrage nicht ausgewiesen werden könnten.

In der Umfrage wies eine Reihe von Umfrageteilnehmern zudem darauf hin, dass die Tatsache, dass sie selber keine Probleme mit den jeweiligen Praktiken haben, nicht bedeute, dass diese Praktiken nicht angewendet werden würden. Das Hauptproblem sei, dass die Lieferanten bei den Verhandlungen wenig bis keinen Spielraum über Preise und Konditionen hätten und somit den unterschiedlichsten Forderungen des LEH ausgesetzt seien.

Fazit

- Die Umfrage wurde im Jahr 2020 kurz nach Inkrafttreten der UTP-Richtlinie durchgeführt, jedoch vor deren Umsetzung durch das AgrarOLkG am 9. Juni 2021. Die Fragen zu den Erfahrungen der Hersteller mit unlauteren Handelspraktiken bezögen sich auf die letzten drei zurückliegenden Geschäftsjahre, weshalb die Umfrage im Hinblick auf die Wirksamkeit des AgrarOLkG keine Schlüsse zulässt.

¹³ Über alle Unternehmen hinweg beantworteten 28 Prozent der Lieferanten die Fragen zu den Handelspraktiken nicht. In den Prozentzahlen wurden diese Lieferanten nicht berücksichtigt. Vgl. Bundeskartellamt, 2020: Beschluss in dem Verwaltungsverfahren B2-83/20, Bonn, Rn. 580.

- Allerdings liefern die Ergebnisse einen partiellen Eindruck für die Zeit vor Inkrafttreten des AgrarOLkG. Es ergibt sich aber kein vollständiges Bild der Lebensmittellieferkette, da hauptsächlich Unternehmen der Verarbeitung befragt wurden.
- Die ergänzend dokumentierten Äußerungen der Umfrageteilnehmer belegen, dass die Befragungsergebnisse die Qualität der Geschäftsbeziehungen nicht in Gänze wiedergeben.
- Es ist außerdem zu beachten, dass 28 Prozent der an der Befragung teilnehmenden Unternehmen die Frage nach den unlauteren Handelspraktiken nicht beantwortet haben.

7.2 Befragung durch die Europäische Kommission

Untersuchungsrahmen

Gemäß Artikel 12 der UTP-Richtlinie führt die Europäische Kommission bis zum 1. November 2025 eine erste Bewertung der Richtlinie durch und legt dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen einen Bericht über die wichtigsten Erkenntnisse dieser Bewertung vor. Im Rahmen dieser Bewertung soll unter anderem die Wirksamkeit der auf nationaler Ebene mit dem Ziel der Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette durchgeführten Maßnahmen geprüft werden.

Um Erkenntnisse zu der Wirksamkeit zu gewinnen, führt die Kommission seit dem Jahr 2020 jährliche Erhebungen durch.¹⁴ Die Umfragen, die von der Gemeinsamen Forschungsstelle zusammen mit der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Europäischen Kommission durchgeführt werden, erfolgen in allen Mitgliedstaaten. Bei der Zielgruppe handelt es sich um die unter diese Richtlinie fallenden Lieferanten der verschiedenen Stufen der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Basisbefragung aus dem Jahr 2020/21 sowie der Folgebefragungen aus den Jahren 2021/22 und 2022/23 bezogen auf Deutschland vorgestellt und verglichen.

Während im Jahr 2020/21 in Deutschland 97 unter die Richtlinie fallende Lieferanten an der Umfrage teilnahmen, waren es im Jahr 2021/22 nur 27 und im Jahr 2022/23 nur noch sieben Lieferanten. Die bislang letzte Befragung lässt sich aus diesem Grund für Deutschland nicht sinnvoll auswerten.

Im Basisjahr 2020/21 waren 41,7 Prozent der Befragten der landwirtschaftlichen Erzeugung zuzuordnen. Jeweils etwa ein Fünftel der Befragten kamen aus der Erstverarbeitung für Lebensmittelzwecke oder den Sekundär- und Weiterverarbeitungsstufen für Lebensmittelzwecke. Nur ein kleiner Teil der Befragten war dem Rohstoffhandel (6,7 Prozent) oder Großhandel (4,2 Prozent) zuzuordnen. Im Jahr 2021/22 arbeiteten etwas mehr als ein Drittel (37,8 Prozent) der Befragten in der landwirtschaftlichen Erzeugung. Wiederum etwa ein Fünftel war jeweils der Erstverarbeitung für Lebensmittelzwecke oder den Sekundär- und Weiterverarbeitungsstufen für Lebensmittelzwecke zuzuordnen. 8,1 Prozent waren dem Handel mit Zwischenprodukten zuzuordnen, dem Großhandel nur 5,4 Prozent.

Ergebnisse

In der Befragung zeigt sich, dass die Bekanntheit der Richtlinie vorhanden ist und weiter zunimmt. Während im Jahr 2020/21 je nach Wertschöpfungsstufe 55 bis 100 Prozent angaben, die Richtlinie zu kennen, waren dies im Jahr 2021/22 je nach Wertschöpfungsstufe 71 bis 100 Prozent. Im Gegensatz dazu war den Befragten oft nicht bekannt, welche Handelspraktiken im Detail verboten sind. So gaben im Jahr 2020/21 je nach Wertschöpfungsstufe 20 bis 80 Prozent der Befragten an, nicht zu wissen, welche unlauteren Handelspraktiken genau verboten sind. Unbekannt waren diese insbesondere auf Stufe der Erzeuger. In den Folgejahren wurde diese Frage allerdings nicht mehr gestellt.

Die Befragung fragt auch danach, welcher Stufe der Lieferkette die Käufer zuzuordnen sind, die gegenüber den Befragten unlautere Handelspraktiken anwenden. Sowohl in der Befragung 2020/21 als auch in der Befragung 2021/22 werden der Lebensmitteleinzelhandel gefolgt vom Großhandel mit Abstand am häufigsten genannt.

Ein weiterer Aspekt der Umfrage beschäftigt sich mit Erfahrungen der Befragten in Bezug auf spezielle unlautere Handelspraktiken. Dabei wurde sowohl die Häufigkeit der Anwendung in Bezug auf sämtliche Geschäftsabschlüsse als auch zeitlich differenziert für das vorangegangene Jahr sowie für die drei vorangegangenen Jahre

¹⁴ Europäische Kommission, 2023: Food Chain – UTP – survey results, Datenbank; Link: <https://datam.jrc.ec.europa.eu/datam/topic/UTP/> [Stand 01.08.2023]

abgefragt. Im Folgenden wird beispielhaft auf die am häufigsten genannten unlauteren Handelspraktiken eingegangen.

So gaben in der Befragung 2020/21 52 Prozent aller Befragten an, in den letzten drei Jahren Zahlungen für verderbliche landwirtschaftliche Erzeugnisse später als 30 Tage erhalten zu haben (vgl. § 11 Absatz 2 Satz 1 AgrarOLkG). Demgegenüber zeichnete sich für 2020 mit 43 Prozent und 2021 mit 47 Prozent ein, wenn auch geringer, Rückgang ab.

In der Befragung 2020/21 gaben 32 Prozent der Befragten für das vorangegangene Jahr an, dass bei ihnen kurzfristige Stornierungen (weniger als 30 Tage) von Aufträgen für verderbliche landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel eingingen (vgl. § 13 AgrarOLkG). Zwischen 2018 und 2020 waren es noch 37 Prozent, während in der Befragung 2021/22 nur noch 27 Prozent angaben, entsprechende Erfahrungen im vorangegangenen Jahr gemacht zu haben. Es ist demzufolge auch hier ein Rückgang feststellbar.

Bei Erfahrungen der Befragten mit Zahlungsfristen für nichtverderbliche landwirtschaftliche Erzeugnisse mit mehr als 60 Tagen (vgl. § 11 Absatz 2 Satz 2 AgrarOLkG) zeichnet sich eine entgegengesetzte Entwicklung ab. In der Befragung 2021/22 gaben 47 Prozent an, solche Erfahrungen für das vorangegangene Jahr gemacht zu haben, während es in der Befragung 2020/21 nur 30 Prozent waren und in den drei damals vorangegangenen Jahren 37 Prozent.

Bei einseitigen Vertragsänderungen (vgl. § 15 AgrarOLkG), die durch den Käufer durchgesetzt wurden, gaben in der Befragung 2020/21 50 Prozent der Befragten an, in den letzten drei Jahren entsprechende Erfahrungen gemacht zu haben. Im Jahr 2020 selbst war ein Rückgang auf 36 Prozent zu verzeichnen, während in der Befragung 2021/22 die einseitigen Vertragsänderungen von Käuferseite wieder zunahmen und 49 Prozent angaben, diesbezüglich Erfahrungen im vorangegangenen Jahr gemacht zu haben.

Aufschlussreich ist, dass etwa 50 Prozent der von unlauteren Handelspraktiken Betroffenen diese bei keiner Stelle gemeldet haben. Als Hauptgrund wurde 2020/21 noch angegeben, dass nicht bekannt sei, welche die zuständige Meldestelle ist, gefolgt von der Angst vor Vergeltungsmaßnahmen der Käufer. Im Jahr 2021/22 rückte die Angst vor Vergeltungsmaßnahmen der Käufer an die erste Stelle, während es keine Angaben mehr bezüglich Unklarheiten der zuständigen Meldestelle gab.

Fazit

- Zu beachten ist, dass zwischen Inkrafttreten der Richtlinie im Mai 2019 und der ersten Befragung im Winter 2020/21 nur gut zwei Jahre vergangen waren. Zusätzlich ist zu beachten, dass die Umsetzung der Richtlinie in Deutschland erst mit dem AgrarOLkG im Juni 2021 erfolgte, sodass Schlüsse im Hinblick auf die unmittelbare Wirksamkeit solcher Verbote nicht möglich sind.
- Eine gewisse Signalwirkung der Verbote deutet sich in den Umfrageergebnissen an, weil die Anwendung von unlauteren Handelspraktiken im Zeitverlauf von vor dem Inkrafttreten der UTP-Richtlinie über das erste Jahr nach Inkrafttreten der Richtlinie (2020) bis in das Folgejahr (2021), wenn auch nur in kleinen Schritten, zurückging.
- Die Umfrageergebnisse belegen aber auch gegenteilige Entwicklungen, die keinen Rückgang in der Anwendung von unlauteren Handelspraktiken zeigen.
- Bei der Beurteilung der Umfrageergebnisse muss, wie oben bereits ausgeführt, beachtet werden, dass in Deutschland an der Befragung im Jahr 2020/21 97 Lieferanten teilnahmen, im Jahr 2021/22 nur noch 27 Lieferanten. Die Befragungsergebnisse aus der Befragung 2022/23 wurden wegen geringer Teilnehmerzahl für Deutschland nicht weiter ausgewertet. Schon für die Befragung 2021/22 ist die Aussagekraft der Ergebnisse aufgrund der geringen Stichprobe begrenzt.

7.3 Befragungen von Seiten der Wirtschaft

Auch von Seiten der Wirtschaftsbeteiligten wurden Daten zur Anwendung unlauterer Handelspraktiken erhoben.

7.3.1 Befragung durch Lademann & Associates

Untersuchungsrahmen

Das Beratungsunternehmen Lademann & Associates führten zwischen Oktober und Dezember 2021 eine Untersuchung zu Verhandlungspraktiken und der Nachfragemacht des Handels durch¹⁵. Ziel der Befragung war es, die derzeitige Machtverteilung zwischen Industrie und LEH (inkl. Drogeriemärkte) empirisch zu ermitteln. Hierbei wurden ausschließlich Hersteller befragt. 84 Prozent der teilnehmenden Unternehmen sind primär in der Lebensmittelherstellung aktiv.

Die Befragung richtete sich insbesondere an die Leiterinnen und Leiter der Verhandlungsteams der deutschen Industrie, bei kleineren Unternehmen an die Geschäftsleitungen. Sie erfolgte ohne Auftrag und wurde durch Sponsoren der FMCG (Fast Moving Consumer Goods) Industrie unterstützt.

Insgesamt nahmen an der Befragung 156 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus der deutschen Industrie teil. 40 Prozent der befragten Hersteller gehören zu einem übergeordneten Konzern. Sämtliche befragten Hersteller beliefern die Top 5 des LEH¹⁶. 65 Prozent ihrer Umsätze erwirtschaften die Hersteller im Durchschnitt mit den Top 5 des LEH.

3 Prozent der befragten Hersteller haben ein Gesamtumsatz im Inland von weniger als 2 Mio. Euro, während 13 Prozent einen Umsatz zwischen 2 und 10 Mio. Euro haben. Jeweils 21 bis 24 Prozent der Hersteller verzeichnen Umsätze zwischen 10 bis 50 Mio. Euro, 50 bis 150 Mio. Euro und 150 bis 300 Mio. Euro. 18 Prozent der befragten Hersteller haben einen Gesamtumsatz im Inland von mehr als 350 Mio. Euro.

Ergebnisse

Die Ergebnisse der Befragung deuten nach Ansicht der Autoren auf eine marktbeherrschende Stellung der Handelsunternehmen hin. 85 Prozent der Befragten geben an, dass der Marktanteil der LEH-Anbieter einen starken Einfluss auf den Konditionendruck bei Verhandlungen ausübe. So sehen sich 79 Prozent der befragten Hersteller bei Verhandlungen regelmäßig mit starken Drohungen der Top 5 konfrontiert, während nur 15 bis 20 Prozent angaben, mit dem LEH auf Augenhöhe verhandeln zu können. Während es dem LEH im Regelfall an Ausweichoptionen zur Belieferung mit Produkten nicht mangle, seien bei den Herstellern die Möglichkeiten, andere Abnehmer für ihre Ware zu finden, sehr eingeschränkt. Nur etwa vier Prozent der befragten Hersteller könnten die Liefermengen der größten Abnehmer problemlos kurzfristig anderweitig absetzen. Dies führe zu einem großen Ungleichgewicht innerhalb der Verhandlungen. So geben z. B. 48 Prozent der Befragten an, dass auch begründete Einwände gegen diktierte Forderungen des Handels nicht akzeptiert würden.

Ein weiterer Aspekt der Umfrage beschäftigt sich mit Erfahrungen der Befragten in Bezug auf unlautere Handelspraktiken seitens des Handels. Insgesamt haben ca. 50 Prozent der Hersteller angegeben, dass sie bereits Erfahrungen mit der Anwendung unlauterer Handelspraktiken, die inzwischen durch das AgrarOLkG sanktioniert sind, gemacht haben. Hierbei sind die Top 5 des LEH bei sämtlichen Handelspraktiken führend. So geben beispielsweise 33 Prozent der Befragten an, im vergangenen Geschäftsjahr die Erfahrung gemacht zu haben, dass der Handel später als 30 Tage für verderbliche Agrar- und Lebensmittel gezahlt habe (§ 11 Absatz 2 Satz 1 AgrarOLkG). Ebenso melden 20 Prozent einen späteren Zahlungseingang als 60 Tage für andere Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse (§ 11 Absatz 2 Satz 2 AgrarOLkG). Weitere 53 Prozent geben an, dass der Handel einseitig Vertragsänderungen bzw. Änderungen von Lieferbedingungen gegenüber den Befragten durchgesetzt hätte (§ 15 AgrarOLkG).

Im Hinblick auf die Frage, ob einfache Verbote bestimmter unlauterer Handelspraktiken, wie diese im AgrarOLkG vorgenommen wurden, ausreichend seien, erwarten etwa 50 Prozent der befragten Hersteller Versuche der inoffiziellen Kompensation seitens des Handels durch u. a. verstärkte Vorbedingungen.

¹⁵ Lademann, Kletzka, 2023: Marktbeherrschung im Lebensmitteleinzelhandel? Eine wettbewerbsökonomische Analyse der Handelsentwicklung und ihrer Folgen für Lieferanten und Verbraucher, Deutscher Fachverlag GmbH, Fachmedien Recht und Wirtschaft, Frankfurt am Main

¹⁶ Edeka, Rewe, Aldi, Lidl, Kaufland.

Es werden Zweifel an der Überwachung und Durchsetzung von den Befragten geäußert. So geben etwa 47 Prozent der Befragten an, dass sie aus Furcht vor nachteiligen Effekten nichts gegen eine weitere Anwendung unlauterer Praktiken durch ihre größten Abnehmer im Handel unternehmen würden. Sofern die Befragten eine weitere Anwendung unlauterer Handelspraktiken nicht akzeptieren wollen, streben sie Dialoglösungen an. Nur eine Minderheit würde im Zweifel auch den Rechtsweg bestreiten.

Fazit

- Die Befragung durch Lademann & Associates wurde zwischen Oktober und Dezember 2021 durchgeführt und damit nach Inkrafttreten des AgrarOLkG am 9. Juni 2021.
- In den Umfrageergebnissen bildet sich ab, dass die Hersteller stark von der Anwendung unlauterer Handelspraktiken, die seit Juni 2021 als sogenannte schwarze oder graue unlautere Handelspraktiken vom AgrarOLkG verboten sind, betroffen sind.
- Da die Umfrage in einem sehr kurzen Abstand zum Inkrafttreten des AgrarOLkG durchgeführt wurde und sich die Fragen zu den Erfahrungen der Hersteller mit unlauteren Handlungen auf das zurückliegende Geschäftsjahr beziehen, lässt die Umfrage im Hinblick auf die Wirksamkeit des AgrarOLkG keine Schlüsse zu.
- Es lässt sich jedoch erkennen, dass Hersteller vor der Umsetzung der UTP-Richtlinie im AgrarOLkG in großem Umfang mit unlauteren Handelspraktiken seitens des Handels konfrontiert waren.

7.3.2 Befragung durch die Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie

Untersuchungsrahmen

Die Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie (BVE) führte im Oktober 2022 eine Befragung¹⁷ zur Wirksamkeit der UTP-Richtlinie, die durch das AgrarOLkG in Deutschland umgesetzt wurde, durch. Die Umfrage wurde seitens der BVE anlässlich der anstehenden Evaluierung des AgrarOLkG durchgeführt, um sich einen qualifizierten Eindruck über die Wirkungsweise und die Resonanz des Gesetzes zu verschaffen. An der Umfrage haben sich rund 100 Unternehmen beteiligt.

Ergebnis

Gefragt nach der Bekanntheit des AgrarOLkG und dessen Rechtsschutzmöglichkeiten gaben mehr als die Hälfte an, dass ihnen diese bekannt seien. 40 Prozent gaben an, von dem Gesetz gehört zu haben, aber nicht sicher über die Einzelheiten zu sein und nur 7 Prozent ist das AgrarOLkG unbekannt.

7 Prozent äußern, dass sich das Gesetz positiv auf die geschäftlichen Abläufe mit den Handelspartnern ausgewirkt habe. Demgegenüber verneinen dies 68 Prozent. 25 Prozent sehen eine teilweise Verbesserung. 77 Prozent der befragten Unternehmen beurteilen das Verhalten ihrer Handelspartner im operativen Geschäft als durchwachsen. Jeweils 12 Prozent beschreiben das Verhalten als partnerschaftlich oder nicht partnerschaftlich.

Insgesamt sehen sich 75 Prozent der befragten Unternehmen in ihrer täglichen Praxis mit unlauteren Handelspraktiken der „schwarzen Liste“ konfrontiert. Bei den Handelspraktiken der „grauen Liste“ (vgl. § 20 AgrarOLkG) geben 57 Prozent an, in der täglichen Praxis mit diesen unlauteren Handelspraktiken konfrontiert zu sein. 62 Prozent befürworten, einzelne Handelspraktiken von der „grauen Liste“ in die „schwarze Liste“ aufzunehmen, um diese vollständig zu verbieten.

Weitere 52 Prozent geben an, dass zusätzliche Handelspraktiken verboten werden sollten. Bei der Frage nach einer Erweiterung des Katalogs von Handelspraktiken der „schwarzen Liste“ wird vielfach die Thematik der Lieferquote (Vollständigkeit und Pünktlichkeit) angeführt, die von den Handelsunternehmen regelmäßig mit Vertragsstrafenregelungen verbunden werden, die zu willkürlichen Kürzungen der Lieferantenrechnungen führen.

Die Frage, ob einzelne verbotene Handelspraktiken die Gestaltungsspielräume mit den Handelspartnern erschweren, bejahen 37 Prozent. 63 Prozent sehen hier keine Probleme.

Was Rechtsschutzmöglichkeiten angeht, so geben 68 Prozent an, dass sie diese im Fall der Fälle in Anspruch nehmen würden. In den Fällen, in denen die Umfrageteilnehmer keinen Gebrauch von Rechtsschutzmöglichkeiten machen würden, begründen dies 50 Prozent mit mangelnden Erfolgsaussichten und 50 Prozent mit der Befürchtung von geschäftlichen Nachteilen.

¹⁷ Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie, 2022: Ergebnisse der Umfrage zu unlauteren Handelspraktiken, interne Veröffentlichung, Berlin

54 Prozent sprechen sich dafür aus, an den Rechtsschutzmöglichkeiten durch das AgrarOLkG und deren Umsetzung durch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) festzuhalten. 46 Prozent befürworten, dass auf die Zuständigkeiten des BKartA und der ordentlichen Gerichtsbarkeit abgestellt wird.

Fazit

- Die Befragungsergebnisse der BVE bestätigen in vielen Punkten die Ergebnisse der im Rahmen des Evaluierungsprozesses durchgeführten Befragung.
- In der Umfrage zeigt sich, dass Lieferanten in ihrem Geschäftsalltag auch nach Inkrafttreten des AgrarOLkG mit unlauteren Handelspraktiken konfrontiert sind.
- In den Ergebnissen wird deutlich, dass weiterer Handlungsbedarf gesehen wird, insbesondere durch die Aufnahme weiterer unlauterer Handelspraktiken oder durch eine Überführung von Handelspraktiken aus der „grauen Liste“ in die „schwarze Liste“.
- Auf der anderen Seite geben 37 Prozent der Umfrageteilnehmer an, dass einzelne Vorgaben des AgrarOLkG die vertraglichen Gestaltungsmöglichkeiten mit den Handelspartnern erschweren würden. Dies zeigt die Herausforderung auf, Lieferanten ausreichend zu schützen, ohne dabei die Gestaltungsspielräume zu sehr einzuschränken.

7.4 Nachmessung des Erfüllungsaufwandes

Der Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes sieht vor, dass die von den Ressorts geschätzten Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand vom StBA zwei Jahre nach Inkrafttreten der Regelung nachgemessen werden.

Für die Wirtschaft wurde vom BMEL ex ante ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 12,5 Mio. Euro geschätzt. Dieser ergibt sich dadurch, dass sich Betroffene mit den neuen Normen vertraut machen, die bestehenden Vertragsverhältnisse auf Vereinbarkeit mit den Vorschriften zu unlauteren Handelspraktiken überprüfen und ggf. anpassen müssen.

In explorativen Expertengesprächen, die das StBA mit verschiedenen Verbänden durchführte, wurde darauf hingewiesen, dass durch die Umsetzung in der Praxis auch laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft anfällt und die Umsetzung der Rechtsänderung auch mit Erfüllungsaufwand für Erzeuger und Lieferanten als Verkäufer verbunden ist. Zur Höhe des Aufwands konnten die Befragten jedoch noch keine Aussagen treffen. Da es zunächst eine einjährige Einführungsphase gab und die Vorgaben nur einmal jährlich bei den Vertragsverhandlungen zwischen Käufern und Verkäufern im Herbst erfüllt werden, sind weitere Durchgänge abzuwarten, bevor von einem Regelbetrieb ausgegangen werden kann, aus dem sich Aussagen zum regulären Erfüllungsaufwand generieren lassen. Daher entschied das StBA, dass die ursprünglich geplante Koppelung der vom StBA durchgeführten Nachmessung mit der vom BMEL durchgeführten Evaluierung nicht sinnvoll sei. Der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft wird stattdessen vom StBA im Jahr 2024 erneut betrachtet.

Nach Erhebung des StBA entsteht für die Verwaltung jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 772.000 Euro (ex ante 870.000 Euro) bei der BLE, die für die Überwachung zuständig ist und sowohl aufgrund von Beschwerden als auch von Amts wegen tätig werden kann. Der niedrigere Erfüllungsaufwand ergibt sich aus den geringeren zur Verfügung stehenden Personalkapazitäten.

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht durch das Regelungsvorhaben kein Erfüllungsaufwand.

In den explorativen Gesprächen konnten durch das StBA Verbesserungsvorschläge gesammelt werden:

- Ein zentraler Vorschlag, den alle Befragten einheitlich angegeben haben, war die Abschaffung der Umsatzgrenze von 350 Mio. Euro, damit faire Geschäftsbeziehungen grundsätzlich Anwendung finden und nicht von der Umsatzhöhe abhängen. Es wurden die durch die Umsatzgrenze bedingten Wettbewerbsverzerrungen sowie der bürokratische Aufwand hervorgehoben.
- Zumindest sollte die Ausweitung des Anwendungsbereichs bis zu einem Umsatz in Höhe von 4 Mrd. Euro erhalten bleiben und auf alle Unternehmen ausgeweitet werden.
- Erzeugerzusammenschlüsse – egal in welcher Rechtsform – sollten von der Regelung des AgrarOLkG ausgenommen sein. Fühlt sich ein Mitglied einer Erzeugergemeinschaft/-genossenschaft ungerecht behandelt, so gebe es andere gesetzliche Regelungen, die zu seinem Schutz zum Tragen kommen (z. B. Genossenschaftsrecht).

- Das Gesetz sollte durch den Gesetzgeber konkretisiert werden, da ansonsten viel Aufwand für die Rechtsauslegung anfällt.
- Einführung von weiteren Schutztatbeständen, um Käufer vor übermächtigen Lieferanten zu schützen.

7.5 Zusammenfassung

Die vorliegenden Daten belegen insbesondere für die Zeit vor Inkrafttreten des AgrarOLkG das Auftreten unlauterer Handelspraktiken sowie den dadurch gegebenen Handlungsbedarf. Für diese Zeit dokumentieren sowohl die von der Europäischen Kommission erhobenen Daten als auch die Erhebung von Lademann & Associates, dass unlautere Handelspraktiken die Geschäftsbeziehungen in der Lebensmittellieferkette belasten. Auch die Befragung des BKartA liefert Hinweise auf das Vorliegen unlauterer Handelspraktiken, selbst wenn 67 Prozent der antwortenden Lieferanten äußerten, nie/selten Probleme in den Geschäftsbeziehungen zum LEH zu haben.

Aufgrund des Zeitablaufs lassen sich aus den vorliegenden Daten nur begrenzt Aussagen zur Wirksamkeit des AgrarOLkG ableiten. Lediglich die von der BVE durchgeführte Befragung wurde mit zeitlichem Abstand zum Inkrafttreten des AgrarOLkG durchgeführt und bestätigt in verschiedenen Aspekten die von Seiten des BMEL durchgeführte Befragung (vgl. Kapitel 4). Die Europäische Kommission befragte zwar auch im Winter 2022/23, erhielt aus Deutschland aber kaum Rückmeldungen, so dass sich hieraus keine Aussagen ableiten lassen. Punktuelle Hinweise auf möglichen Anpassungsbedarf im AgrarOLkG ergeben sich aus den Vorgesprächen des StBA im Zuge der Nachmessung. Die Hinweise finden sich auch in den Stellungnahmen der Verbände wieder (vgl. Kapitel 6).

8 Prüfung eines möglichen Verbots des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb ihrer Produktionskosten

8.1 Ausgangslage

In § 59 Absatz 1 Satz 4 legt das AgrarOLkG fest, dass auch die Ergebnisse der Prüfung eines möglichen Verbots des „Einkaufs“ unter Produktionskosten in die Evaluierung einfließen. Ein vergleichbarer Prüfauftrag ist zudem im Koalitionsvertrag 2021 bis 2025 enthalten, wobei dort von einem Verbot des „Verkaufs“ unter Produktionskosten die Rede ist.

Im Folgenden wird einheitlich von einem Verbot des *Einkaufs* von Lebensmitteln unter Produktionskosten gesprochen, da mit dem Vorhaben die Stärkung landwirtschaftlicher Erzeuger gegenüber den Gliedern der Lebensmittelkette mit größerer Marktmacht bezweckt wird. Aus Sicht des i. d. R. wirtschaftlich stärkeren Abnehmers handelt es sich bei der verbotenen und ggfs. sanktionsbewehrten Handlungsweise um einen Einkauf, zumal das Verbot andernfalls auch Marktteilnehmer träfe, die allein aufgrund der ungleichen wirtschaftlichen Machtverteilung zum Verkauf unterhalb der Produktionskosten gezwungen sind.

Die Bewertung wurde in fachlicher Hinsicht durch das Thünen-Institut (TI) mittels Experteninterviews, Botschaftsabfragen und drei Workshops mit Stakeholdern aus verschiedenen Sektoren durchgeführt. Dabei wurden bereits in Frankreich, Spanien und Italien geltende Regelungen mit ähnlicher Zielsetzung in die Prüfung einbezogen, um Rückschlüsse und Prognosen für ein etwaiges deutsches Verbot zu ziehen. Die Ergebnisse der Interviews und Workshops wurden in einer Abschlussveranstaltung, ebenfalls unter Beteiligung relevanter Stakeholder, vorgestellt und diskutiert.

Die rechtliche Bewertung eines entsprechenden Verbotes, insbesondere unter Aspekten der unionsrechtlichen Vereinbarkeit sowie der nationalen Umsetzbarkeit und Durchführbarkeit, erfolgte durch die zuständige Fachabteilung des BMEL.

8.2 Fachliche Bewertung

Die vom TI untersuchten französischen (Etat Généraux de l'ALimentation – Egalim 2), spanischen (ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar funcionamiento de la cadena alimentaria) und italienischen (Decreto Legislativo 8 Novembre 2021, n. 198) Vorschriften unterscheiden sich hinsichtlich des Inhalts und der Entstehung z. T. deutlich. Durch die Prüfung wurden die konkreten Ausgestaltungen der Regelungen des jeweiligen Mitgliedsstaates vor allem daraufhin überprüft, wie sie sich auf die Erzeugerpreise auswirken. Die praktische Anwendung und der damit einhergehende Verwaltungsaufwand wurden ebenfalls untersucht.

8.2.1 Frankreich (Egalim 2)

Das 2021 in Kraft getretene Egalim 2 zur „Herstellung des Gleichgewichts der Handelsbeziehungen im Agrar- und Lebensmittelsektor und zum Schutz der Bezahlung der Landwirte“ ist die vergleichsweise komplexeste Regelung. Ein pauschales Verbot des Einkaufs oder Verkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb der Produktionskosten wird mit der Regelung nicht umgesetzt. Stattdessen werden schriftliche Verträge mit einer Mindestlaufzeit von 3 bis 5 Jahren vorgeschrieben. Jedem Vertragsabschluss geht ein Angebot des Landwirtes bzw. einer Erzeugerorganisation voraus, das die Grundlage der Verhandlungen bildet. Die Verträge müssen eine Preisklausel enthalten mit Angaben zu den Anpassungsmodalitäten für eine Erhöhung oder Senkung des Preises bzw. den Modalitäten zur Bestimmung des Preises. Bei der Berechnung müssen Kostenindikatoren berücksichtigt werden, u. a. solche, die sich auf die relevanten Produktionskosten beziehen. Die Methoden und die Formel der Preisfindung werden frei von den Parteien festgelegt. Daneben wird ein Preistunnel im Rindfleischsektor erprobt, bei dem die automatische Preisanpassung innerhalb, ebenfalls frei verhandelter, Mindest- und Höchstgrenzen erfolgt. Gebote der Transparenz und Nichtverhandelbarkeit sollen sicherstellen, dass der Erzeugerpreis in den nachfolgenden Stufen der Wertschöpfungskette erhalten bleibt. Bei Agrarrohstoffen und verarbeiteten Produkten, die zu mehr als 50 Prozent aus Agrarrohstoffen bestehen, sind Angaben zum mengen- und wertmäßigen Anteil der Agrarrohstoffe zu machen. Der für die landwirtschaftlichen Rohstoffe gezahlte Preisanteil ist beim Weiterverkauf über die nachfolgenden Stufen der Wertschöpfungskette nicht mehr verhandelbar.

Im März 2023 wurde das Egalim 3 verabschiedet, welches unter anderem die Modalitäten im Falle gescheiterter Handelsverhandlungen sowie Obergrenzen für Logistikstrafen regelt, den Preisbildungsmechanismus aber unberührt lässt.

8.2.2 Spanien (Ley de la Cadena Alimentaria)

In Spanien wurde bereits 2013 ein sog. Lebensmittelkettengesetz erlassen und 2020 sowie 2021 erweitert. Neben schriftlichen Verträgen mit Mindestangaben schreibt es ein echtes Verbot des Einkaufs unterhalb der individuellen Produktionskosten des Landwirtes vor. Ebenso muss in den weiteren Stufen der Wertschöpfungskette ein Preis gezahlt werden, der über den individuellen und tatsächlich angefallenen Produktionskosten des jeweiligen Marktteilnehmers liegt. Die Umsetzung wird durch eine eigens zuständige staatliche Kontroll- und Informationsstelle sichergestellt.

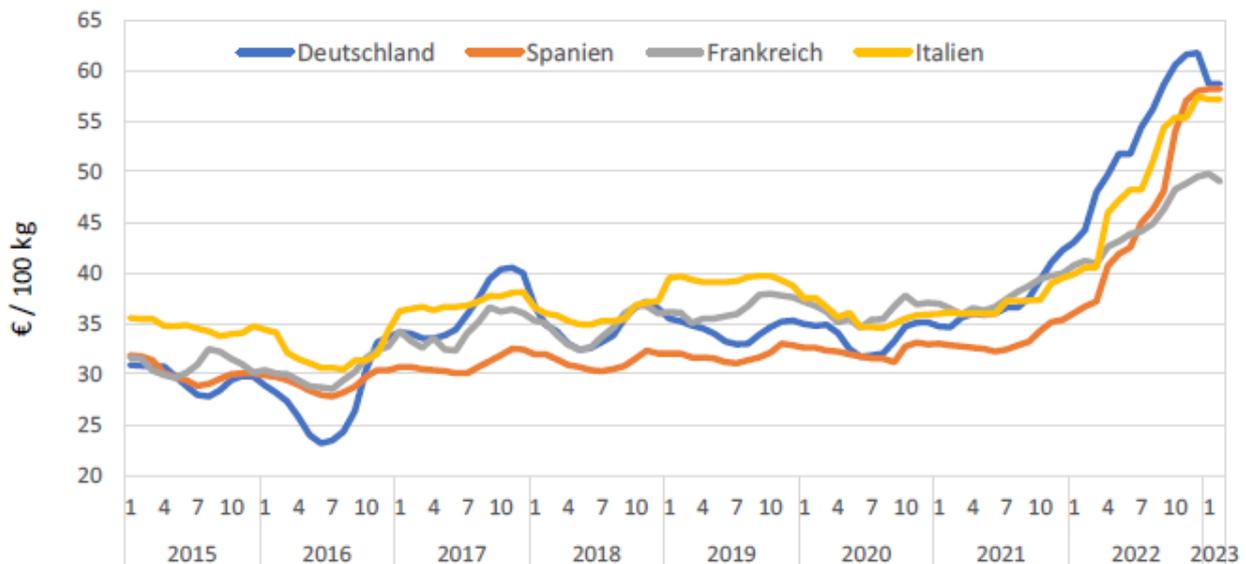
8.2.3 Italien (Decreto Legislativo 8 Novembre 2021, n. 198)

Italien hat 2021 u. a. den „Verkauf unter Produktionskosten“ als unlautere Handelspraktik im Rahmen der Umsetzung der UTP-Richtlinie verboten. Vorgeschrieben sind zudem vertragliche Mindestangaben und ein Schriftformerfordernis. Sanktioniert wird, wer dem Lieferanten übermäßig belastende Vertragsbedingungen auferlegt, einschließlich des Verkaufs zu einem Preis unterhalb der Produktionskosten.

8.2.4 Effekte der französischen, spanischen und italienischen Vorschriften

In Frankreich kann, trotz einer vergleichsweise längeren Laufzeit, keine wesentliche Veränderung der Preisgestaltung oder der landwirtschaftlichen Einkommen festgestellt werden. Die Erzeugerpreise bilden sich nach wie vor frei an den jeweiligen Produktmärkten. Dies lässt sich insbesondere anhand der Rohmilchpreise seit 2015 darstellen (vgl. Abbildung 27). Die Preisentwicklung zeigt sich für Frankreich zwar stabiler mit relativ geringeren Ausschlägen, die Preise liegen aber im betrachteten Zeitraum bis Januar 2023 vor allem gegenüber Deutschland aber auch Spanien und Italien seit 2022 auf einem deutlich niedrigeren Niveau.

Abbildung 27: Rohmilchpreise in Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien (1/2015 bis 2/2023)



Quelle. Milk Market Observatory (European Commission)

Die Auswirkungen der spanischen und italienischen Vorschriften sind dagegen kaum abschätzbar. Aufgrund des relativ kurzen Zeitraums seit ihrem Inkrafttreten finden sie praktisch in Italien nur vereinzelt Anwendung. Auch die außergewöhnliche Marktlage infolge der Covid-19-Pandemie und des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine mit deutlich höheren Rohstoff- und Energiepreisen überlagert mögliche Preiseffekte der jeweiligen Regelungen.

Zwar werden die Ziele der Gesetze – vor allem höhere Einkommen der landwirtschaftlichen Erzeuger – größtenteils auf allen Ebenen der Wertschöpfungsketten unterstützt. Die Erwartungen an eine Wirksamkeit der Gesetze unterscheiden sich jedoch z. T. stark. Während sich auf Seiten der Erzeuger grundsätzliche Zustimmung finden lässt (mit beachtlicher Kritik im Einzelnen), überwiegt auf Seite der Verarbeitung und des Handels Skepsis gegenüber den Regelungen. Dies liegt zum einen an den zahlreichen Ausnahmen, wie beispielsweise bei Direktvermarktung oder für Erzeugerorganisationen, der fehlenden klaren Definition der Produktionskosten, des unterschiedlichen Geltungsbereichs für Ex- und Importe, vor allem aber an dem hohen administrativen Aufwand der Regelungen, in erster Linie für die Lebensmittelverarbeitung, verbunden mit hohen Kosten für Vertrags-, Dokumentations- und Schadensprävention.

Sollte sich ein steigendes Erzeugerpreisniveau in Zukunft einstellen, bliebe offen, ob ein Überangebot drohe und eine Mengenregelung erforderlich wäre, die jedoch nur EU-weit zulässig wäre.

8.2.5 Rückschlüsse für ein nationales Verbot

Die nationale Umsetzung eines Verbots des Einkaufs unter Produktionskosten unterläge erheblichen Herausforderungen. Zunächst müsste eine Definition der Produktionskosten gefunden werden, um anhand dieser Kosten einen Referenzwert bzw. die Grundlage der Preisfestsetzung belastbar zu ermitteln. Neben zahlreicher Fragen zur Methodik und der Vielzahl zu berücksichtigender Faktoren wie bspw. Betriebs- und Produktionsform, Betriebsstruktur und Betriebsgröße oder die geografische Lage stellt in Deutschland die schlechte Verfügbarkeit aktueller Daten ein grundlegendes Problem dar. Eine Verbesserung der Datenlage erscheint in jedem Fall sinnvoll. Für ihre Gewinnung und Verarbeitung sowie für die laufende Aktualisierung der anschließend festgesetzten Referenzdaten müssten neue Strukturen geschaffen werden, die sich im Rahmen der kartellrechtlichen Grenzen für Preisveröffentlichungen bewegen. In Frankreich und Spanien wurden die Produktionskosten nicht konkret definiert oder wertmäßig festgesetzt. In Frankreich werden jedoch laufend zahlreiche Kosten- und Preisindikatoren sowie Branchenanalysen z. T. wöchentlich oder monatlich durch die Behörden sowie Branchenorganisationen bereitgestellt. Vergleichbare Voraussetzungen bzw. Strukturen gibt es in Deutschland nicht. Die Komplexität einer Preisregelung und der bürokratische Aufwand wären daher unabhängig von der konkreten Ausgestaltung sehr hoch.

Um den Vollzug eines Verbots in Deutschland sicherzustellen, wären sodann Kontrollen, Sanktionen und ein Streitschlichtungsmechanismus erforderlich. Vor allem in Spanien und Frankreich sind z. T. empfindliche Geldbußen vorgesehen. Bislang wurden jedoch kaum Kontrollen durchgeführt oder Verstöße gemeldet. Entsprechend hoher Verwaltungsaufwand wäre auch bei einer Umsetzung in Deutschland zu erwarten.

Abseits des bürokratischen Mehraufwands wären bei Zielerreichung konkrete Effekte für die deutsche Lebensmittelerzeugung zu befürchten, z. B. ein Verlust der Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitung gegenüber europäischen wie internationalen Produzenten aufgrund steigender Preise für nationale Agrarrohstoffe. Sowohl Primärerzeugung als auch Verarbeitung könnten durch den erhöhten Import an unverarbeiteten und verarbeiteten Produkten steigendem wettbewerblichen Druck ausgesetzt sein. Aber auch ein Rückgang der nationalen Exporte für bestimmte Produkte ist wahrscheinlich.

Zwar würde die Regelung bei Zielerreichung höhere Erzeugerpreise zur Folge haben, jedoch dürfte ein im Schnitt gesteigertes Preisniveau zu Produktions- bzw. Mengeneffekten führen, die wiederum weitere Markteingriffe – in erster Linie eine Mengensteuerung – erforderlich machen würden. Zum anderen könnte damit auch eine Steigerung der Verbraucherpreise verbunden sein, die insbesondere zum aktuellen Zeitpunkt schwer zu vermitteln wäre.

8.2.6 Einschätzung der Stakeholder

Neben Experteninterviews wurden durch das TI drei branchenbezogene Online-Workshops durchgeführt. Dabei wurden die Schwerpunkte jeweils auf die Branchen Milch, Fleisch (Schwein und Geflügel) sowie Marktfrüchte (Getreide und Gemüse) gelegt. An den Workshops nahmen Vertreter und Vertreterinnen der verschiedenen Stufen der Wertschöpfungsketten teil. Befürchtet wurden z. B. neben bürokratischem und organisatorischem Mehraufwand, ein beschleunigter Strukturwandel und ein Verlust der Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere bei einer rein nationalen Regelung. Neben einer oftmals allgemeinen Skepsis gegenüber staatlichen Eingriffen in die Preisbildung dürfte auf Basis der Ergebnisse der Studie durch das TI ein Verbot auf eine breite Ablehnung auf allen Ebenen der Wertschöpfungsketten stoßen (Erzeugung, Verarbeitung, Handel sowie zusätzlich der Beratung).

Davon losgelöst bestand bei den Stakeholdern ein breiter Konsens über die Notwendigkeit von Lösungsansätzen, um die aktuellen Problemstellungen des Marktes zu adressieren (Nachfragemacht, Nachfrage übersteigendes Marktangebot und Vergütung von Nachhaltigkeitsleistungen). Die Probleme scheinen vor allem den Bereich tierischer Erzeugnisse – genauer die Sektoren Milch und Schweinefleisch – zu betreffen. So wünscht sich die Primärerzeugung eine bessere Abstimmung innerhalb der Wertschöpfungskette, seitens der Verarbeitung werden Vertragsbeziehungen zur Sicherstellung des Bezugs und seitens des Handels mehr Transparenz, Rückverfolgbarkeit aber auch eine Bündelung des Angebots angestrebt.

8.3 Rechtliche Bewertung

Über die Umsetzbarkeit eines potentiellen deutschen Verbots des Einkaufs unter Produktionskosten entscheidet zudem dessen Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht sowie dem nationalen Verfassungsrecht. Da die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (GMO) den Maßstab für sämtliche, den europäischen Agrarmarkt betreffende, Vorschriften der Mitgliedstaaten setzt, werden zunächst die unionsrechtlichen Vorgaben anhand des geltenden EU-Rechts und der Rechtsprechung des EuGHs dargelegt. Anhand des daraus abgeleiteten Prüfungsschemas können Schlussfolgerungen zur unionsrechtlichen Vereinbarkeit eines solchen Verbotes gezogen werden. Im Anschluss werden auch potentielle verfassungsrechtliche Probleme erläutert.

8.3.1 Unionsrechtlicher Maßstab

Der Agrarsektor fällt nach allgemeiner Ansicht¹⁸ in den geteilten Kompetenzbereich der EU gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe d AEUV. Mit Erlass der GMO hat die EU hinsichtlich des Agrarmarktrechts grundsätzlich abschließenden Gebrauch von ihrer Zuständigkeit gemacht, sodass sich Mitgliedstaaten im Sinne des Artikels 2 Absatz 2 AEUV aller Maßnahmen zu enthalten haben, die von der GMO abweichen oder sie verletzen.¹⁹

¹⁸ *Van Rijn* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., Art. 38 AEUV, Rn. 1; *Priebe* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der europäischen Union, 76. EL, Art. 38 AEUV, Rn. 99; *Hase* in: Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl., Art. 38 AEUV, Rn. 13.

¹⁹ a.a.O. Rn. 35.

Mit den Zielen der GMO überschneidende, nationale Gesetzesvorhaben sind dennoch in zwei Grundkonstellationen zulässig: Entweder indem sie eine per Auslegung ermittelbare Regelungslücke betreffen bzw. durch sonstige EU-Rechtsakte (bspw. die UTP-Richtlinie) gestattet sind (erste Grundkonstellation)²⁰ oder wenn sie ein im Allgemeininteresse liegendes anderes Ziel als die GMO (bspw. den Gesundheitsschutz oder die Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken) verfolgen und verhältnismäßig sind, also geeignet sind, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (zweite Grundkonstellation).²¹

8.3.2 Erste Grundkonstellation: Regelungslücke oder Sekundärrecht

Da ein Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten letztlich eine Preisgrenze festlegt, unterhalb derer ein Einkauf unzulässig und ggfs. sanktionsbewehrt ist, finden die Vorschriften der GMO zur Preisbildung Anwendung.

Die Artikel 148, 168 GMO eröffnen den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur Vertragsregulierung von Verträgen über Rohmilch bzw. sonstige landwirtschaftliche Erzeugnisse nach Anhang I der GMO im nationalen Recht und bestimmen zugleich Anforderungen an die Umsetzung. Sämtliche Vertragsbestandteile, darunter insbesondere der Preis, müssen nach Artikel 148 Absatz 4 bzw. Artikel 168 Absatz 6 GMO frei verhandelbar sein. Auch der EuGH gelangt – abgeleitet aus der gesamten GMO – dazu, dass „mangels eines Preisfestsetzungsmechanismus die freie Bestimmung der Verkaufspreise auf der Grundlage des freien Wettbewerbs einer der Bestandteile der Verordnung Nr. 1308/2013 und Ausdruck des Grundsatzes des freien Warenverkehrs unter Bedingungen eines wirksamen Wettbewerbs“²² ist. Nicht jede Preisregulierung verletzt zwangsläufig die GMO, gleichwohl ist die Formalisierung der freien Preisverhandlung die Grenze des Zulässigen.

Weitere Regelungen zu Vereinbarungen zwischen mehreren Parteien finden sich in Artikel 152 Absatz 1a, Artikel 210 und Artikel 210a GMO.

Artikel 152 Absatz 1a GMO bestimmt für nach Artikel 152 Absatz 1 GMO anerkannte Erzeugerorganisationen eine Ausnahme vom Kartellverbot gemäß Artikel 101 Absatz 1 AEUV. Sie dürfen im Namen ihrer Mitglieder für die gesamte Erzeugung oder einen Teil davon neben der Erzeugungsplanung und -vermarktung und dem Aushandeln von Verträgen über die Lieferung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse auch die Produktionskosten optimieren. Diese Tätigkeiten dürfen gemäß Artikel 152 Absatz 1a Unterabsatz 2 Buchstabe c unabhängig davon ausgeübt werden, ob für die gesamte Erzeugung einiger oder aller ihrer Mitglieder derselbe Preis ausgehandelt wird oder nicht.

Artikel 210 GMO schafft ebenfalls eine Ausnahme vom Kartellverbot des Artikel 101 Absatz 1 AEUV und zwar für Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen von nach Artikel 157 GMO anerkannten Branchenverbänden zur Verwirklichung der in Artikel 157 Absatz 1 Buchstabe c GMO enthaltenen Ziele. Darunter werden z. B. Abreden zum Zwecke der Veröffentlichung von aggregierten Statistiken über Produktionskosten, Preise und Preisindikatoren in Nummer i) sowie zur Ausarbeitung von Standardverträgen für den Absatz landwirtschaftlicher Produkte an Käufer in Nummer v) aufgezählt. Jedoch ist im erstgenannten Falle lediglich die nicht verbindliche Veröffentlichung entsprechender Indizes gestattet und im zweitgenannten Falle der Verweis auf Artikel 148 und 168 GMO (und somit auf den Grundsatz der freien Preisverhandlung gemäß Artikel 148 Absatz 4 und 168 Absatz 4 GMO) enthalten, die unbeschadet Anwendung finden. In Artikel 210 Absatz 4 GMO ist außerdem ausdrücklich normiert, dass die Abreden nicht die Festsetzung von Preisen umfassen dürfen.

Artikel 210a GMO wiederum nimmt Vereinbarungen, Beschlüsse o. Ä. zwischen Erzeugern landwirtschaftlicher Erzeugnisse vom Kartellverbot des Artikel 101 Absatz 1 AEUV aus, wenn diese getroffen werden, um einen „höheren Nachhaltigkeitsstandard“ anzuwenden. Der „höhere Nachhaltigkeitsstandard“ ist in Artikel 210a Absatz 3 GMO legaldefiniert und betrifft Abreden etwa zum Zwecke der Erreichung von Umweltzielen oder der Pestizidreduktion. Auf Fälle auskömmlicher Erzeugerpreise findet die in Rede stehende Vorschrift aber keine Anwendung. Eine etwaige Regelungslücke, die Mindestpreisregelungen und darin enthalten auch ein Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten ermöglichen würde, besteht in der GMO also nicht.

Es verbleibt die Möglichkeit einer Ermächtigung durch sonstige EU-Rechtsakte. Die UTP-Richtlinie könnte hier im Hinblick auf die Verhinderung unlauterer Handelspraktiken zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette das Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten gestatten. Italien und Spanien erließen

²⁰ Vgl. EuGH, Urt. v. 11.03.2021, C-400/19, Rn. 34.

²¹ a.a.O. Rn. 37; EuGH, Urt. v. 23. Dez 15, C-333/14, Rn. 26 -28; Vgl. zum gesamten Prüfungsaufbau: *Busse*, Zulässigkeit und Grenzen mitgliedstaatlicher Eingriffe in die freie Preisgestaltung bei Agrarerzeugnissen – Rechtsdogmatische Überlegungen im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, *Przeгляд Prawa Rolnego*, Nr. 2 (29) 2021, S. 144f.

²² EuGH, Urt. v. 11.03.2021, C-400/19, Rn. 16.

ihre Verbote jeweils mit dem Verweis, dass hiermit die UTP-Richtlinie überschießend umgesetzt werde. Jedenfalls kann die UTP-Richtlinie das Verbot nur gestatten, wenn der Einkauf unter Produktionskosten eine „unlautere Handelspraktik“ im Sinne der Richtlinie ist. In Artikel 1 Absatz 1 findet sich folgende Formulierung: „Praktiken, die 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“. Wegen der kumulativ („und“) aufgeführten Merkmale wäre der Tatbestand nicht erfüllt, wenn die Praxis nicht einseitig von einem Handelspartner aufgezwungen wird. Es erscheint aber keineswegs zwingend, dass Artikel 1 Absatz 1 UTP-Richtlinie als Legaldefinition unter den benannten Voraussetzungen zu verstehen ist. Denn zum einen hat der Richtliniengeber anscheinend bewusst davon abgesehen, den Begriff der unlauteren Handelspraxis in Artikel 2 zu definieren, zum anderen würde ein solches Begriffsverständnis bereits innerhalb der UTP-Richtlinie zu einem Widerspruch mit Artikel 3 Absatz 1 führen, der unter dem Konzept „unlautere Handelspraktiken“ Praktiken gerade unabhängig davon verbietet, ob sie einseitig aufgezwungen oder vereinbart wurden. Sähe die UTP-Richtlinie ein Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten vor, käme es zudem zu einem Systembruch mit der GMO, da die UTP-Richtlinie den Mitgliedstaaten sodann die Möglichkeit böte, den Grundsatz der freien Preisverhandlung dauerhaft zu umgehen. Eine Aushöhlung dieses primärrechtlichen Grundsatzes kann nicht vom Richtliniengeber beabsichtigt sein.

Nach der EuGH-Rechtsprechung sprechen „geschäftliche Gründe“ des Erzeugers, wie etwa die Förderung neuer Produkte oder die Gewinnung neuer Kunden, gegen eine Einordnung als unlautere Handelspraxis.²³ Gerade diese Gründe könnten bei einem Erzeuger vorliegen, wenn er vorübergehend etwa zur Akquise neuer Kunden durch attraktive Preise oder bspw. zur Räumung der Lagerbestände unter Produktionskosten verkauft. Schützenswerte Landwirte, die aus geschäftlichen Gründen unter Produktionskosten verkaufen müssen, wären vom Verbot sogar belastet, da sie Produkte nicht absetzen könnten, obwohl sie dazu bereit wären.

Vor diesem Hintergrund erscheint es schwerlich sachgerecht, den Einkauf unter Produktionskosten per se als „unlauter“ zu bezeichnen, da ein solcher je nach Lage des Falles durchaus im Interesse des Verkäufers liegen kann. Somit kommt eine generelle Ermächtigung durch die UTP-Richtlinie zu einem Verbot nicht in Betracht.

8.3.3 Zweite Grundkonstellation: Im Allgemeininteresse liegendes Ziel

Die Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken ist nach Rechtsprechung des EuGH ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel.²⁴ Aus den vorstehenden Gründen ist der Einkauf unter Produktionskosten jedoch keine per se unlautere Handelspraktik, sodass dessen Verbot keine taugliche Zielsetzung verfolgt, mit der sich ein Eingriff in die GMO rechtfertigen ließe. Alternativ kommt bei einer entsprechenden Vorschrift noch die Zielsetzung einer Besserstellung der Lebenshaltung von Landwirten in Betracht. Neben der expliziten Erwähnung in Erwägungsgrund Nr. 135 ist die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung allerdings eines der Ziele der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik gemäß Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe b AEUV, zu dessen Erreichung die GMO gerade geschaffen wurde (Artikel 40 Absatz 1, Artikel 43 Absatz 2 AEUV). Da die Besserstellung der Lebenshaltung der Landwirte eines der Ziele der GMO ist, liegt kein im Allgemeininteresse liegendes anderes Ziel außerhalb der GMO vor, das den Eingriff in diese rechtfertigt. Die zweite Grundkonstellation ist somit für ein Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten unter diesen Zielsetzungen nicht einschlägig.

Unterstellt, der Einkauf unter Produktionskosten sei eine unlautere Handelspraktik, so wäre dessen Verbot nach der Rechtsprechung des EuGH überdies nur gerechtfertigt, wenn der Mitgliedstaat mit der Maßnahme „tatsächlich dem Anliegen gerecht [wird, das verfolgte Ziel] in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen“²⁵, und „nicht über das [hinausgeht], was [zur Zielerreichung] erforderlich ist“.²⁶

8.3.4 Geeignetheit

Eine Kohärenz und Systematik der Zielverfolgung hat der EuGH einer Maßnahme abgesprochen, die nicht zugleich auch weitere „Praktiken [...], die unlautere Handelspraktiken darstellen können“, untersagt.²⁷ An dieser Stelle achtet der EuGH sehr kritisch darauf, ob die fragliche Maßnahme ein überzeugendes und im Grunde lückenloses Gesamtkonzept darstellt. Die Tatsache, dass der Preis ein wesentliches Instrument ist, um einen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage herzustellen, weckt Zweifel an der Geeignetheit der Maßnahme. Durch

²³ EuGH, Urt. v. 11.03.2021, C-400/19, Rn. 44.

²⁴ EuGH, Urt. v. 13.11.2019, Rs. C-2/18, Rn. 53 ff.

²⁵ EuGH, Urt. v. 11.03.2021, C-400/19, Rn. 48.

²⁶ EuGH, Urt. v. 13.11.2019, Rs. C-2/18, Rn. 56.

²⁷ EuGH, Urt. v. 11.03.2021, C-400/19, Rn. 50.

den vorgeschriebenen Einkauf zu Preisen über individuellen und/oder durchschnittlichen Produktionskosten könnten Fehlanreize gesetzt werden, die zu einer Ausweitung der Produktion führen würden. Denn es ist davon auszugehen, dass es auch Betriebe geben wird, die zu Kosten unterhalb vergleichbarer Produktionskosten produzieren können. Durch das erweiterte Marktangebot würden die Preise noch stärker unter Druck geraten. Somit könnte das Problem nicht auskömmlicher Erzeugerpreise geradezu verschärft werden.

8.3.5 Angemessenheit

„Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der fraglichen Maßnahme muss vor allem unter besonderer Berücksichtigung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik und des ordnungsgemäßen Funktionierens der GMO vorgenommen werden, was einen Ausgleich zwischen diesen Zielen und dem mit der Maßnahme verfolgten Ziel der Bekämpfung unfairer Handelspraktiken erfordert“.²⁸

In einer jüngeren Entscheidung zum litauischen Milchmarkt²⁹ hat der EuGH bemerkt, dass bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung etwaige Besonderheiten des betroffenen Sektors und Marktes zu berücksichtigen sind, die etwa im Fehlen eines wirksamen Wettbewerbs aufgrund unfairer Handelspraktiken, in der Natur der betroffenen Erzeugnisse (z. B. Verderblichkeit) oder im Fehlen einer ausreichenden Zusammenarbeit zwischen den Erzeugern auf dem Markt (keine Erzeugerorganisation) bestehen können.³⁰ Je weniger sich solche Besonderheiten nachweisen lassen, desto mehr dürfte dies für ein Festhalten am Grundsatz der freien Aushandlung des Verkaufspreises und gegen die Rechtmäßigkeit eines Verbots sprechen.

Der Mitgliedstaat muss überzeugend darlegen, dass die Maßnahme nicht über das hinausgeht, was zur Zielerreichung erforderlich ist. Wer ein Verbot des Einkaufs unterhalb der Produktionskosten beschließt, müsste daher beantworten können, warum dieses allgemein für alle Agrarprodukte gilt und nicht stattdessen auf bestimmte Erzeugnisse oder -gruppen – die nach den vom EuGH genannten Kriterien als besonders sensibel einzuschätzen sind – beschränkt werden kann. Auch dürften mildere Mittel wie bspw. eine – gerade von der GMO vorgesehene – Vertragsregulierung nicht gleich effektiv sein.

8.3.6 Zwischenfazit und Erfolgsaussichten eines nationalen Verbots des Einkaufs unter Produktionskosten

Ein etwaiges deutsches Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten wäre aufgrund der o. g. EU-rechtlichen Anforderungen kaum mit der GMO zu vereinbaren. Damit bestünde das erhebliche Risiko, dass die deutsche Regelung im Rahmen eines Klageverfahrens vom EuGH beanstandet werden würde.

Hinsichtlich der Vereinbarkeit mit nationalem (Verfassungs-)Recht ergäben sich Schranken aus den Grundrechten der betroffenen Vertragspartner. Insbesondere wäre die Beschränkung schützenswerter Landwirte, die aus geschäftlichen Gründen unter Produktionskosten verkaufen möchten, virulent. Zur Verhältnismäßigkeit des Verbotes aus nationaler Sicht wird ansonsten auf die o. g. parallelen europarechtlichen Erwägungen zu Geeignetheit und Angemessenheit verwiesen. Es besteht mithin auch national ein erhebliches Prozessrisiko.

8.4 Fazit

Grundsätzlich kann es bei Eingriffen in die Preisbildung zu Problemen möglicher Marktverzerrungen und ungewünschter Nebenfolgen wie z. B. Überproduktion oder Handelsumlenkung kommen, die als Konsequenz ggfs. weiteren Bedarf an Maßnahmen nach sich ziehen (z. B. Mengenregelungen). Diese Folgen sind notwendigerweise in die Gesamtbewertung einzubeziehen. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung eines potentiellen deutschen Verbots des Einkaufs unter Produktionskosten gäbe es perspektivisch Profiteure und Benachteiligte der Regelungen. Gut aufgestellte und i. d. R. größere Betriebe hätten feste Gewinnaussichten, während kleinere Betriebe Einbußen ihrer Wettbewerbsfähigkeiten erleiden könnten. Eine Differenzierung der Preise nach Betriebsgröße und natürlichen Produktionsbedingungen wäre grundsätzlich machbar, allerdings mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden.

²⁸ a.a.O., Rn. 47.

²⁹ EuGH, Urt. v. 13.11.2019, Rs. C-2/18.

³⁰ a.a.O., Rn. 63.

Die Diskussion mit den Beteiligten in Deutschland zeigt, dass eigentlich nur aus den Sektoren Milch und vereinzelt Schweinefleisch, und auch dort nur von bestimmten Gruppierungen von Erzeugern oder aus dem politischen Raum, Bedarf für staatliche Eingriffe in die Preisgestaltung gesehen wird. Es ist nicht angeraten, eine Regelung über alle Sektoren und Stufen anzustreben, wenn es nur punktuell Probleme gibt.

Mit der Umsetzung und Durchsetzung des Verbotes ginge ein erheblicher nationaler Verwaltungsaufwand einher. Allein die Feststellung der Produktionskosten für die verschiedenen Produkte würde erheblichen Aufwand generieren, da die vorliegenden Daten (z. B. Testbetriebsnetz, Daten der Marktbeobachtung) weder für alle Produkte noch laufend aktualisiert vorliegen. In welchem Umfang und welcher Kurzfristigkeit sich Preise ändern, hat das Jahr 2022 mit den Folgen des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine vor Augen geführt. Neben der Ermittlung der Produktionskosten wären zusätzliche umfangreiche personelle und institutionelle Kapazitäten für die Durchführung und Kontrolle entsprechender Maßnahmen vorzusehen. Dazu müssten neue Strukturen geschaffen werden. Vergleichbare Voraussetzungen bzw. Strukturen wie bspw. in Frankreich mit den Branchenorganisationen gibt es in Deutschland nicht. Der bürokratische Aufwand wäre damit ungleich höher.

Ein sektorübergreifendes pauschales Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten würde aus fachlicher und juristischer Sicht den Grundsatz der freien Preisbildung am Markt und damit Unionsrecht verletzen. Auch die Artikel 210 und 210a GMO bieten keinen Ansatz.

Die Erfahrungen aus den Ländern Frankreich, Spanien und Italien, die zum Teil gar kein wirkliches Kaufverbot unter Produktionskosten, sondern mildere Mittel, wie z. B. Vorgaben zur Preisbildung und Vertragsgestaltung vorsehen, zeigen einerseits, dass das Ziel kostendeckender Erzeugerpreise nicht erreicht wird, andererseits aber bereits ein erheblicher bürokratischer Aufwand, mit z. T. hohem Nachsteuerungsbedarf erzeugt wird. Darüber hinaus klagte Spaniens Molkereiverband Federación Nacional de Industrias Lácteas (FENIL) zuletzt gegenüber dem obersten spanischen Gerichtshof (Tribunal Supremo), sodass eine Vorlage beim EuGH wahrscheinlich ist. Auch die Regelung in Italien ist einem erhöhten Prozessrisiko ausgesetzt.

Wegen des erheblichen unionsrechtlichen und nationalen Prozessrisikos, des erheblichen Verwaltungsaufwands zur Umsetzung sowie eines nur punktuell vorgetragenen Bedarfs sollte von einem Erlass eines Verbots des Einkaufs unter Produktionskosten in Deutschland zum jetzigen Zeitpunkt abgesehen werden. Die möglichen Auswirkungen entsprechender Gesetzgebungen in anderen EU-Staaten werden weiter beobachtet.

9 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Das AgrarOLkG ist am 9. Juni 2021 in Kraft getreten. Die einjährige Übergangsfrist zur Anpassung von Altverträgen endete am 8. Juni 2022. Die gesetzlichen Regelungen beginnen somit erst, ihre Wirkung zu entfalten. Die BLE konnte erste Erfahrungen in ihrer Rolle als Durchsetzungsbehörde sammeln. Damit fand der Evaluierungsprozess zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt statt.

Das AgrarOLkG dient der Umsetzung der UTP-Richtlinie. Dementsprechend liegt auch dem AgrarOLkG der Ansatz zugrunde, Erzeugerinnen und Erzeuger dadurch zu stärken, dass unlautere Handelspraktiken verboten werden. Die grundsätzlichen Marktstrukturen mit einem konzentrierten Lebensmittelhandel sowie teilweise kleineren Unternehmen auf den vorgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette erfahren durch die Einführung des Gesetzes keine Änderungen. Die gesetzlichen Verbote setzen dort an, wo die Verhandlungsstärke marktmächtiger Käufer zu unfairen Vertragsbedingungen und Handelspraktiken führt. Die Evaluierung des AgrarOLkG dient der Klärung, inwieweit es mit den Verboten gelingt, unfaire Vertragsbedingungen und Handelspraktiken, die ein weiterhin bestehendes Machtungleichgewicht in der Lebensmittelkette zum Ausdruck bringen, zu unterbinden. Die durch die Europäische Kommission vorzunehmende Evaluierung der UTP-Richtlinie sollte in diesem Zusammenhang nicht unberücksichtigt bleiben.

Die konkreten Evaluierungsfragen sind in § 59 des AgrarOLkG formuliert. Um Erkenntnisse zur Beantwortung der Evaluierungsfragen zu gewinnen, wurden Unternehmen der Lebensmittelwertschöpfungskette befragt, die Erfahrungen der BLE als Durchsetzungsbehörde berücksichtigt und Verbände der Agrar- und Ernährungswirtschaft sowie des Handels angehört. Auch das BMWK wurde in den Evaluierungsprozess einbezogen. Zusätzlich wurden ergänzend vorliegende Daten aus anderen zu unlauteren Handelspraktiken durchgeführten Befragungen herangezogen. Die Prüfung des Verbots des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb ihrer Produktionskosten erfolgte unter Beteiligung des Thünen-Instituts für Betriebswirtschaft.

Im Folgenden werden die eingangs dargestellten Fragen aufgegriffen und, abgeleitet aus den gesammelten Erkenntnissen, mögliche Handlungsoptionen skizziert. Die in den jeweiligen Übersichten dargestellten Handlungsoptionen stellen das gesamte Spektrum denkbarer Optionen dar, ohne dabei bereits eine Beschränkung auf diejenigen Optionen vorzunehmen, die sich aus dem Evaluierungsprozess als besonders vorteilhaft ergeben haben.

Sofern angezeigt, werden mögliche Rechtsänderungen benannt und diskutiert. Dabei werden auch über die konkret im AgrarOLkG benannten Evaluierungsfragen hinaus Hinweise auf gesetzlichen Anpassungsbedarf aufgegriffen und bewertet.

Mit der Evaluierung wurde insbesondere untersucht, wie sich das Gesetz unmittelbar (Output) und mittelbar (Outcome) auswirkt. Dementsprechend werden im Folgenden Schlussfolgerungen hinsichtlich der unmittelbaren Wirkung, die sich in der Anwendung verbotener unlauterer Handelspraktiken und Vertragsbedingungen zeigt, gezogen (vgl. Kapitel 9.1.1). Gleichmaßen werden Schlussfolgerungen hinsichtlich der mittelbaren Wirkung, die durch den Umfang der Abwälzung von Vermarktungskosten und Risiken durch weitere, nicht verbotene Handelspraktiken und Vertragsbedingungen auf Lieferantinnen und Lieferanten zum Ausdruck kommt, abgeleitet (vgl. Kapitel 9.1.2). In diesem Zusammenhang steht auch das Ergebnis der Prüfung eines Verbots des Einkaufs unterhalb der Produktionskosten (vgl. Kapitel 9.1.3). Aussagen zu langfristigen Auswirkungen (Impact) lassen sich angesichts der kurzen Wirkungsdauer des Gesetzes zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht ableiten.

Ob die Festsetzung von Umsatzschwellen und Umsatzstufen geeignet ist, zu verhindern, dass unlautere Handelspraktiken und Vertragsbedingungen entlang der Wertschöpfungskette weitergegeben werden (Kaskadeneffekt), bzw. das Machtgefälle angemessen abbilden, wird in Kapitel 9.2 diskutiert.

Da die Arbeit der Durchsetzungsbehörde wesentlich dafür ist, die gesetzlichen Regelungen wirksam zu vollziehen, werden in Kapitel 9.3 Erkenntnisse aus der Evaluierung in Bezug auf die Durchsetzungsbehörde vorgestellt.

9.1 Wirksamkeit der gesetzlichen Regelungen

9.1.1 Auswirkung auf die Gestaltung der Vertragsbeziehungen

Grundsätzlich zeigt sich eine Wirksamkeit der mit dem AgrarOLkG festgelegten Regelungen. Dies belegen die Ergebnisse der Befragung sowie Äußerungen der betroffenen Verbände und Erfahrungen der BLE als Durchsetzungsbehörde.

Die Wirksamkeit wird in den im Zusammenhang mit dem AgrarOLkG durchgeführten teilweisen Vertragsanpassungen deutlich. Zudem zeigt sich in den Befragungsergebnissen eine gewisse Abnahme in der Anwendung der verbotenen Praktiken. Erzeugerverbände äußern, dass ein positiv zu bewertender Prozess in Gang gesetzt worden sei.

Dass weiterhin verbotene unlautere Vertragsbedingungen zur Anwendung kommen, muss auch vor dem Hintergrund gewertet werden, dass das AgrarOLkG zum Zeitpunkt der Evaluierung erst knapp zwei Jahre in Kraft und die Übergangsregelung zur Anpassung von Altverträgen erst seit einem knappen Jahr ausgelaufen war.

Gleichzeitig wurde im Evaluierungsprozess deutlich, dass einzelne, zusätzlich „geschwärzte“ Verbote, insbesondere das Retourenverbot (§ 12 AgrarOLkG), aber auch Übernahme von Lagerkosten (§ 14 AgrarOLkG) etablierte, beidseitig als fair empfundene Geschäftsbeziehungen unter Umständen behindern, wenngleich die große Mehrheit in der Befragung zum Ausdruck brachte, dass die Verbote wichtig seien.

Handlungsbedarf zeigt sich demzufolge insbesondere im Hinblick auf die „geschwärzten“ Praktiken. Übersicht 2 verdeutlicht die möglichen Handlungsoptionen.

Übersicht 2: Handlungsoptionen bezüglich der „geschwärzten“ Handelspraktiken

Option 1	Option 2	Option 3	Option 4	Option 5	Option 6	Option 7
„Entschwärzen“, also insoweit Rückkehr zur 1:1-Umsetzung der UTP-Richtlinie	Jeweils Ausnahme für den Fall, dass der Lieferant bestätigt, dass die Klausel interessengerecht ist	Streichung der Verbote, keine Aufnahme in „graue“ Liste, stattdessen Erfassen durch eine „kleine Generalklausel“	Effizienzeinrede oder andere Abwägungsmöglichkeit bei allen „geschwärzten“ Praktiken	Tatbestandliche Eingrenzung der „geschwärzten“ Praktiken	Tatbestandliche Eingrenzung nur beim Retourenverbot und ggf. dem Lagerkostenverbot	Unverändert beibehalten

Quelle: Eigene Darstellung

Gegen ein „Entschwärzen“ der Praktiken (Option 1) sprechen die positiven Evaluierungsergebnisse. Sie zeigen: ein „Weniger“ ist seitens der deutlichen Mehrheit der Befragten nicht gewünscht.

Gleichzeitig gibt es klare Hinweise, dass die Verbote in bestimmten Fällen bewährte, beidseitig als fair empfundene Geschäftsmodelle in Frage stellen. Die Verbote können in diesen Fällen außerdem legale Alternativen befördern, die wiederum mit Nachteilen für einen Teil der Lieferanten behaftet sind.

Eine Effizienzeinrede als komplexere Option erscheint aufgrund des Adressatenkreises der Regelung wenig geeignet als Abhilfemaßnahme, da sie erheblichen Beratungs- und administrativen Prüfbedarf nach sich ziehen würde (Option 4).

Daher sollte geprüft werden, ob die Verbote im Einzelnen konkretisiert oder ergänzt werden können, um Antworten auf die Praxiserfahrungen und Gegebenheiten des Marktes geben zu können (Optionen 5-6). Alternativ könnten die Verbote in einer im Folgekapitel näher beschriebenen „kleinen Generalklausel“ aufgehen (Option 3), sofern dadurch dem Erfordernis rechtsklarer und vollziehbarer Verbote weiterhin Rechnung getragen werden kann (siehe dazu **Kapitel 9.1.2**) ohne den Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu überschreiten.

9.1.2 Notwendigkeit des Verbots weiterer Praktiken

Im AgrarOLkG wird darauf verwiesen, dass der Deutsche Bundestag im Zuge der Evaluierung gegebenenfalls auch die Liste verbotener Handelspraktiken um neue, bisher nicht erfasste unlautere Handelspraktiken erweitern kann. In der Befragung der Wirtschaftsbeteiligten kam zum Ausdruck, dass auch über die mit dem AgrarOLkG verbotenen Praktiken hinaus weitere Praktiken zur Anwendung kommen, die als unfair empfunden werden. Wirtschaftsverbände und BLE bestätigen dies. Bestimmte Praktiken werden in diesem Zusammenhang besonders häufig genannt. Hierzu zählen insbesondere vertragliche Vereinbarungen zu Vertragsstrafen.

Ausweichbewegungen des Marktes als Antwort auf die verbotenen Praktiken bestätigen zum einen ihre Wirksamkeit. Zum anderen verdeutlichen sie aber auch, dass die aktuellen Verbote noch nicht alle unfairen Handelspraktiken oder als solche empfundenen abdecken. Mögliche Handlungsoptionen sind in Übersicht 3 dargestellt.

Übersicht 3: Handlungsoptionen bezüglich des Verbots weiterer Praktiken

Option 1	Option 2	Option 3	Option 4	Option 5
Keine neuen Verbote	Verbot von Vertragsstrafen, die ersichtlich unerfüllbare Bedingungen sanktionieren	Verbot von Vertragsstrafen im Sinne der Option 2 und weiteren einzelnen unlauteren Handelspraktiken	„Kleine Generalklausel“ (z. B. „und ähnlich gelagerte Sachverhalte“)	„Große Generalklausel“ (z. B. „alle unlauteren Handelspraktiken sind verboten“)

Quelle: Eigene Darstellung

Das Gesetz fortwährend fortzuschreiben um immer neue, konkret zu benennende Praktiken, die als unfair empfunden werden (Optionen 2 und 3), erscheint nicht als geeignete Lösung. Denn es ist damit zu rechnen, dass eine solche stetig zu ergänzende Verbotsliste den Gegebenheiten des Marktes keine zeitnahe und praktikable Antwort liefert und den Entwicklungen des Marktes hinterherhinkt.

Eine Ergänzung der bisherigen Verbote um ein offener formuliertes Verbot unlauterer Handelspraktiken in Richtung einer „kleinen Generalklausel“ (Option 4) würde Ausweichbewegungen möglicherweise rechtzeitig eindämmen können. Die BLE könnte flexibler reagieren.

Hierbei zu beachten ist aber das Spannungsverhältnis zum Erfordernis klar bestimmter/bestimmbarer Vorschriften, die für die BLE vollziehbar sind und gegenüber den Wirtschaftsbeteiligten ein hohes Maß an Rechtssicherheit gewährleisten und klar festlegen, welches Verhalten gegebenenfalls sanktioniert wird. Auch der mit einer Generalklausel verbundene Prüf- und Personalaufwand für Unternehmen und die BLE ist in die Überlegungen einzu beziehen. Neben zusätzlichem bürokratischem Aufwand würde die Aufnahme einer „kleinen Generalklausel“ in das AgrarOLkG dazu führen, dass die nationale Regelung weiter über den Mindestschutzstandard, den die UTP-Richtlinie setzt, hinausgeht.

Alle denkbaren und evtl. als unfair empfundenen Handelspraktiken abzudecken, muss aber auch nicht Anspruch des AgrarOLkG sein, zumal es sich einbettet in ein Gesamtgefüge mit anderen Vorschriften, wie etwa aus dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) und

die Regelungen zum Vertragsrecht. Auch die UTP-Richtlinie, die das AgrarOLkG umsetzt, hat den Ansatz, nur die schwerwiegendsten Handelspraktiken zu verbieten.

Alternativ zur Schaffung einer kleinen Generalklausel (Option 4) kommt damit in Betracht, das AgrarOLkG nicht um neue Verbotstatbestände zu erweitern (Option 1). Die jeweiligen Auswirkungen der beiden Optionen sind weiter zu prüfen.

9.1.3 Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten

Von dem Erlass eines Verbots des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb ihrer Produktionskosten sollte aufgrund des erheblichen unionsrechtlichen und nationalen Prozessrisikos und des erheblichen verwaltungstechnischen Aufwands der Umsetzung in Deutschland zum jetzigen Zeitpunkt abgesehen werden. Die möglichen Auswirkungen entsprechender Gesetzgebungen in anderen EU-Staaten werden weiter beobachtet.

9.2 Auswirkungen auf den Schutzbereich des Gesetzes

In der praktischen Umsetzung verursacht die Festlegung des Schutzbereiches anhand der Unternehmensumsätze für die betroffenen Unternehmen einen hohen bürokratischen Aufwand und Schwierigkeiten in der Ermittlung der korrekten Umsatzdaten. In der Befragung wurde dies insbesondere von den betroffenen Käufern angeführt. Auch die BLE bestätigt die Unsicherheit der Unternehmen und Fehleranfälligkeit bei der Umsatzermittlung. Dies betrifft insbesondere die Ermittlung der produktgruppenspezifischen Umsätze. Es konnten darüber hinaus Wettbewerbsnachteile der geschützten Unternehmen gegenüber nicht geschützten Konkurrenten festgestellt werden, die durch die Festlegung der Umsatzschwellen in Höhe von 350 Mio. Euro bzw. 4 Mrd. Euro entstehen. Deshalb wurde eine Aufhebung der Umsatzschwellen von mehreren Verbänden gefordert.

Mit der Evaluierung ist der konkrete Auftrag verbunden, den Bedarf für eine Verlängerung der befristeten Erweiterung des Anwendungsbereichs zu ermitteln. In der Befragung wurde deutlich, dass auch Lieferanten mit Umsatzgrößen zwischen 350 Mio. Euro und 4 Mrd. Euro unlauteren Handelspraktiken ausgesetzt sind. Einzelne Praktiken kommen sogar häufiger zur Anwendung als bei der Gesamtheit der befragten Lieferanten. Die Verbände sprachen sich mehrheitlich für eine Entfristung des erweiterten Anwendungsbereichs und sogar eine vollständige Aufhebung der Umsatzschwellen aus. Diese Erkenntnisse sind in Verbindung mit den grundsätzlichen Überlegungen zu bewerten.

Handlungsbedarf ergibt sich somit sowohl aus den praktischen Schwierigkeiten in der Umsatzermittlung als auch bei der Festlegung der Umsatzschwelle. Übersicht 4 zeigt die grundsätzlich möglichen Handlungsoptionen auf.

Übersicht 4: **Handlungsoptionen bezüglich des Schutzbereiches des AgrarOLkG**

Option 1	Option 2	Option 3	Option 4	Option 5	Option 6	Option 7	Option 8
1:1-Umsetzung der Richtlinie: (1) Beibehalten der Umsatzstufen, (2) keine Verlängerung der Ausweitung des Anwendungsbereichs	(1) Beibehalten der Umsatzstufen, (2) Hinzufügen einer neuen Umsatzstufe (z. B. bis 500 Mio. Euro), (3) ggf. zusätzlich Verlängerung der Ausweitung des Anwendungsbereichs	(1) Beibehalten der Umsatzstufen, (2) präziserte Verlängerung der Ausweitung des Anwendungsbereichs (z. B. nur Anhang I-Erzeugnisse)	(1) Beibehalten der Umsatzstufen, (2) Verlängerung der Ausweitung des Anwendungsbereichs	(1) Aufhebung der Umsatzstufen, (2) Verlängerung der Ausweitung des Anwendungsbereichs	(1) Beibehalten der Umsatzstufen, (2) Verlängerung und Erweiterung des ausgeweiteten Anwendungsbereichs durch Aufhebung der inhaltlichen Eingrenzung*	(1) Beibehalten der Umsatzstufen, (2) Verlängerung und Erweiterung des ausgeweiteten Anwendungsbereichs durch Schaffung einer sechsten Stufe in § 10 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1	Aufhebung von Umsatzstufen und Schwellenwerten

* Änderungen im Absatz 1 Satz 2: Streichung der Eingrenzung auf bestimmte Produkte sowie ggf. Streichung der Anknüpfung an den Inlandsumsatz [„in Deutschland“]

Quelle: Eigene Darstellung

Die Evaluierungserkenntnisse machen deutlich: Die Aufnahme des bisher befristeten Anwendungsbereichs hat sich bewährt. Die Lieferanten aus diesem Bereich haben von den Verboten unlauterer Handelspraktiken besonders profitiert. Deutlich wird dadurch auch, dass eine Nachfolgeregelung zu § 10 Absatz 1 Satz 2 AgrarOLkG nötig wird. Die Regelung zum 1. Mai 2025 nicht zu verlängern und auslaufen zu lassen (Option 1), kommt infolge der

Evaluierungserkenntnisse nicht in Betracht. Die Evaluierungserkenntnisse sprechen vielmehr dafür, die erfassten Lieferanten auch dauerhaft zu schützen.

Es sollte dabei auch weiterhin der UTP-Regelungszweck zum Ausdruck kommen, der einem bestehenden Machtgefälle zwischen Lieferanten und Käufern Rechnung trägt. Dem durch eine vollständige Aufhebung der Umsatzschwellen erzielte geringere Bürokratieaufwand für die vom AgrarOLkG betroffenen Unternehmen stünde zusätzlicher Bürokratieaufwand an anderer Stelle entgegen, der bislang nicht bewertet wurde. Denn eine vollständige Aufhebung der Umsatzschwellen würde dazu führen, dass sehr viel mehr Unternehmen als bislang in den Anwendungsbereich des AgrarOLkG fallen und sich mit den Regelungen auseinandersetzen müssten.

Eine mögliche Lösung dürfte daher im Mittelfeld der dargestellten Optionen liegen. Hierbei wird zu prüfen sein, wie den praktischen Anwendungsschwierigkeiten, die die Evaluierung aufgezeigt hat (produktbezogene Bestimmung des Jahresumsatzes sowie des Inlandsumsatzes), angemessen begegnet werden kann. Eine mögliche Lösung könnte eine Ausdehnung von § 10 Absatz 1 Satz 1 AgrarOLkG (Option 7) oder eine tatbestandliche Anpassung von § 10 Absatz 1 Satz 2 AgrarOLkG sein (Optionen 3 und 6).

9.3 Rechtsschutz und außergerichtliche Streitbeilegung

Wesentlich für den Schutz vor unlauteren Handelspraktiken ist ein wirksamer Rechtsschutz. Die BLE als Durchsetzungsbehörde hat wichtige Aufbauarbeit geleistet und Strukturen für eine effiziente Durchsetzung der Regelungen geschaffen.

Die BLE steht den Marktteilnehmern für Fragen oder Beschwerden zu unlauteren Handelspraktiken zur Verfügung. Die BLE hat sich als verlässlicher Ansprechpartner für die Akteure der Lebensmittelversorgungskette etabliert und genießt Ansehen und Vertrauen. Dies bestätigen die Befragung unter den Wirtschaftsbeteiligten sowie die Rückmeldungen der Verbände. Die Befragungsergebnisse haben aber auch gezeigt, dass in der Branche die Möglichkeit, bei der BLE Beschwerde zu erheben, noch nicht überall bekannt und etabliert ist. Es ist davon auszugehen, dass die BLE mit ihren Möglichkeiten, gegen unlautere Handelspraktiken vorzugehen, mit fortschreitender Zeit an Bekanntheit gewinnt. Eine fortgesetzte intensive Kommunikationsarbeit, wie sie bereits jetzt von der BLE betrieben wird, wird zur Bekanntheit der BLE sowie ihrer Rechtsschutzmöglichkeiten beitragen. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, das Informations- und Beschwerdeangebot auch Lieferantinnen und Lieferanten aus Drittstaaten bekannt und zugänglich zu machen. Auch ein mögliches erneutes Rechtsetzungsvorhaben zur Änderung des AgrarOLkG würde zu einer weiteren Bekanntheit beitragen.

Damit unlautere Handelspraktiken vollständig anonym an die BLE gemeldet werden können und Wirtschaftsbeeteiligte mit der BLE kommunizieren können, ohne ihre Identität offenlegen zu müssen, hat die Durchsetzungsbehörde Ende 2022 ein anonymes Online-Hinweisgebersystem eingerichtet. Dieses anonyme Hinweisgeberverfahren wird gut angenommen und wirkt dem „Angstfaktor“ entgegen. Denn im Rahmen des Evaluierungsprozesses wurde auch deutlich, dass sich Unternehmen zum Teil nicht wegen fehlender Rechte, sondern wegen der Angst vor nachteiligen Auswirkungen auf die Lieferbeziehungen nicht gegen rechtswidriges Verhalten ihrer Geschäftspartner zur Wehr setzen.

Die BLE erhält nicht nur förmliche Beschwerden, sondern insbesondere auch anonyme Hinweise, aufgrund derer sie Ermittlungen von Amts wegen einleiten kann. Die Hinweise beziehen sich nicht nur auf die im AgrarOLkG verankerten, verbotenen Handelspraktiken, sondern auch auf bislang nicht verbotene, aber als unlauter empfundene Praktiken. Die BLE sammelt so Erkenntnisse zu dem Geschäftsgebaren in der Lebensmittellieferkette, die über die vom Gesetz erfassten Praktiken hinausgehen. Diese Erkenntnisse hat die BLE auch im aktuellen Evaluierungsprozess mit eingebracht.

Im Zusammenhang mit dem AgrarOLkG wurde vom Bundestag in seinem Entschließungsantrag vom 6. Mai 2021 die Einrichtung einer unabhängigen und weisungsungebundenen Ombudsstelle für mehr Fairness in der Lebensmittelkette gefordert. Die Aufforderung erging mit dem Hinweis, dass dies im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel erfolgen solle. Seinerzeit wurden mit der Ombudsstelle vor allem folgende Zielsetzungen verbunden:

1. Bereitstellung einer niederschweligen Anlaufstelle;
2. Gewährleistung der Anonymität des Informationsgebers, d. h. die Betroffenen sollten sich vertrauensvoll, ohne Angst und auf Wunsch anonym an die Stelle wenden können;

3. Möglichkeit der Meldung von als unfair empfundenen Handelspraktiken (einschließlich als unfair empfundener Preise), die nicht vom Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG) erfasst sind; Initiierung von Untersuchungen und Weiterleitung von vermeintlichen Verstößen an die BLE; Einspeisen der Erkenntnisse in künftige Überarbeitungen des AgrarOLkG;
4. Schlichtung in Einzelfällen.

Mögliche Konzeptionen einer Ombudsstelle wurden vom BMEL intensiv geprüft und bewertet und mit bestehenden Angeboten abgeglichen. Insgesamt ist festzustellen, dass die BLE bereits im Wesentlichen die Aufgaben einer Ombudsstelle wahrnimmt. Sie ist Anlaufstelle für alle von unfairen Handelspraktiken Betroffenen. Die BLE verfolgt einen kooperativen Regulierungsansatz, der auch Gespräche mit den Käufern einschließt, um Rechtsverstöße nach Möglichkeit präventiv zu verhindern. Zudem wurde zwischenzeitlich ein anonymes Online-Hinweisgeber-system eingerichtet. Angesichts der festgestellten Überschneidungen mit bestehenden Angeboten sowie aufgrund der angespannten Finanz- und Personalsituation ist die Einrichtung einer gesonderten Ombudsstelle daher nicht angezeigt.

Soweit der Ombudsstelle darüber hinaus die Rolle einer Preisbeobachtungsstelle zukommen sollte, erscheint eine Aufgabenzuweisung mit dieser Zielsetzung ohne die Einführung eines Verbots des Einkaufs unter Produktionskosten im Zusammenhang mit dem AgrarOLkG nicht erforderlich. Unabhängig vom AgrarOLkG prüft das BMEL, wie die Markt- und Preisbeobachtung gestärkt werden kann.

9.4 Ausblick

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag festgelegt, gegen unfaire Handelspraktiken vorzugehen und zu prüfen, ob der Verkauf von Lebensmitteln unter Produktionskosten unterbunden werden kann. Im vorliegenden Bericht werden Handlungsoptionen aufgezeigt, die aus den im Rahmen der Evaluierung des AgrarOLkG gewonnenen Erkenntnissen abgeleitet werden und Vorschläge zur konkreten Anpassungen im AgrarOLkG beinhalten, um besser gegen unfaire Handelspraktiken in der Lebensmittelkette vorgehen zu können. Auch zu einem möglichen Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten wird Stellung genommen. Die Ergebnisse werden dem Deutschen Bundestag im Form des Evaluierungsberichts vorgelegt. Die Bundesregierung wird gemeinsam mit dem Bundestag über Anpassungen des AgrarOLkG beraten und entscheiden.

Die Verbote unlauterer Handelspraktiken ändern jedoch nicht das bestehende Machtgleichgewicht in weiten Teilen der Lebensmittellieferkette. Der Koalitionsvertrag sieht deshalb ergänzend eine Stärkung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht und der Fusionskontrolle durch das Bundeskartellamt vor. Am 29. September 2023 hat der Bundesrat abschließend über die 11. GWB-Novelle beraten, die der Bundestag am 6. Juli 2023 verabschiedet hatte. Die Novelle umfasst u. a. eine Stärkung des Instruments der Sektoruntersuchung. Dem Bundeskartellamt wird die Befugnis erteilt, im Anschluss an eine Sektoruntersuchung verhaltensbezogene und strukturelle Abhilfemaßnahmen anzuordnen, wenn eine erhebliche, andauernde oder wiederholte Störung des Wettbewerbs vorliegt.

Die Stärkung der Erzeugerinnen und Erzeuger in der Lebensmittelwertschöpfungskette bleibt auch über diese Maßnahmen hinaus ein wichtiges agrarpolitisches Aufgabenfeld. Weitere Instrumente könnten unter anderem in einer weiteren Angebotsbündelung sowie einer Verbesserung der Marktbeobachtung und Marktanalyse liegen.

