
Wertschöpfung für die Landwirtschaft verbessern heißt Finanzierung für die Transformation sichern

Supermarktmacht treibt Inflation und schadet ländlichen Räumen

Ein Hintergrundpapier der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH)

Autorinnen: Reinhild Benning und Dr. Christiane Barnickel

Stand 02.11.2023

Lebensmittelpreise sind zwischen Juli 2021 und Juli 2023 um 27,2 % gestiegen und übertreffen die allgemeine Inflation bei Weitem.¹ Allerdings kommen die hohen Einnahmen in den Supermärkten bei vielen Erzeuger:innen von Lebensmitteln, wie z.B. Milchbetrieben, nicht an. Auch für Schokolade muss an deutschen Supermarktkassen jedes Jahr deutlich mehr gezahlt werden,² während Kakao-Erzeuger:innen im Globalen Süden weiter in extremer Armut leben und Kinderarbeit weit verbreitet ist.³

Insgesamt berichten laut Befragung durch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) rund 50 % der Lieferanten:innen von unfairen Handelspraktiken der Supermärkte.⁴ Kein Wunder, kontrollieren doch nur vier Supermarktkonzerne rund 85 % des Lebensmitteleinzelhandels (LEH) in Deutschland.⁵ Ein aktuelles empirisches Gutachten belegt, dass *„ein Drittel der gesamten Inflation bei Nahrungs- und Genussmitteln auf die zunehmende Konzentration im LEH zurückzuführen ist. Statt Hüter der Inflation war der LEH einer ihrer Treiber.“*⁶

Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) hat Preise in Supermärkten und Discountern über Monate beobachtet: Bei einigen alltäglichen Produkten haben Verbraucher:innen keine Wahl mehr, in ein kostengünstigeres Lebensmittelgeschäft zu gehen, weil Discounter ihre Preise teils auf das Niveau von Vollsortimentern angehoben haben. Bei anderen spiegeln Preisunterschiede zwischen Filialen von bis zu 400 % die enorme Willkür des LEH wider.⁷

Das Bundeslandwirtschaftsministerium wird in Kürze einen Evaluationsbericht zur Frage vorlegen, ob das im Jahr 2021 in Kraft getretene Agrarorganisationen- und Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG) verbessert werden muss, um unfaire Handelspraktiken in der Lebensmittelkette wirksamer zu unterbinden. Bereits im AgrarOLkG angelegt ist es, dabei Nachbesserungen vorzunehmen und etwa die Verhandlungsposition der Landwirtschaft und anderer Lebensmittelliefernden massiv zu verbessern.

Das vorliegende Hintergrundpapier möchte Argumente und gesetzliche Optionen eines Wertschöpfungsverbesserungsgesetzes beleuchten, die eine fairere Verteilung der Wertschöpfung entlang der Lebensmittellieferkette sichern und damit lebendige ländliche Räume befördern würden. Ein gesetzliches Gebot des Kaufs zu kostendeckenden Erzeugungspreisen würde die Verhandlungsposition der Lieferant:innen – auch der Molkereien – an entscheidender Stelle stärken.

Ausgehend von der Analyse fordert die Deutsche Umwelthilfe, dass ein solches Gebot für die vertragliche Absicherung kostendeckender Erzeugerpreise in einer Testphase erprobt (beispielsweise in den Lieferketten Milch, Schwein, Bananen und Kakao) und nach 5 Jahren evaluiert wird.

Inhalt

1. Rechtslage zu unlauteren Handelspraktiken in Deutschland	3
2. Gesetzliche Lücken ermöglichen weiter unlautere Handelspraktiken.....	3
2.1 Lieferant:innen sind mehrheitlich abhängig von den vier Markführern im Lebensmitteleinzelhandel.....	4
2.2 Ausweichmanöver: Schwarze und graue unfaire Handelspraktiken sind weiter an der Tagesordnung.....	4
3. Anteil der landwirtschaftlichen Erzeuger:innen an der Wertschöpfung in der Lebensmittelkette ist sehr gering	4
4. Instrumentenkoffer gegen fortgesetzt unlautere Praktiken im deutschen Lebensmittelhandel	5
4.1 Agrarorganisationen- und Lieferkettengesetz verbessern: Kostendeckende Erzeuger:innenpreise vertraglich absichern	6
4.2 Die Gemeinsame Marktorganisation (GMO) und deren Umsetzung in Deutschland nachbessern	8
4.2.1 Artikel 148 der Gemeinsamen Marktorganisation in Deutschland aktivieren	8
4.2.2 Artikel 210a GMO muss noch ausgestaltet werden.....	8
5. Erfahrungen mit strengeren Regulierungen in Spanien und Frankreich	9
5.1 Positive Signale aus Spanien: Erzeuger:innenpreise besser, während Verbraucher:innenpreise sogar weniger steigen.....	9
5.1.1 Milchpreisentwicklungen – mit und ohne Verbot des Kaufs unter Produktionskosten.....	10
5.1.2 Verbraucher:innenpreise in Spanien weniger stark gestiegen als in Deutschland.....	11
5.2 Positive Dynamik in Frankreich – auch für Lieferant:innen aus Übersee	12
6. Fazit: Bauernhöfe, Verbraucher:innen und Umwelt würden von strenger Regulierung der Supermarktmacht in Deutschland profitieren	13
Anhang: Daten und Diskussion zum Hintergrund	15
Empirische Daten zeigen: Das AgrarOLkG ist zu schwach	15
Marktmacht – jetzt werden die Karten neu verteilt	20
Verbesserung des AgrarOLkG ebnet Finanzierungswege für die Transformation in der Landwirtschaft.....	20
Regierungsgutachten aus Nordrhein-Westfalen empfiehlt Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten	21

1. Rechtslage zu unlauteren Handelspraktiken in Deutschland

In Deutschland trat am 9. Juni 2021 das AgrarOLkG in Kraft, mit dem die UTP-Richtlinie gegen unfaire Handelspraxis vom 17. April 2019 (Richtlinie (EU) 2019/633) umgesetzt wurde, die „einen einheitlichen Mindestschutzstandard zur Bekämpfung von unlauteren Handelspraktiken in der Lebensmittellieferkette vorgibt“.⁸ Das AgrarOLkG verbietet definierte unlautere Handelspraktiken seit dem 9. Juni 2021 in Neuverträgen und seit dem 9. Juni 2022 in Altverträgen. Dazu unterscheidet das Gesetz Praktiken der „schwarzen Liste“, die generell verboten sind, und Praktiken der „grauen Liste“, die nur erlaubt sind, wenn sie zwischen den Vertragsparteien eindeutig vereinbart wurden.⁹

Unlautere Handelspraktiken entstehen laut der UTP-Richtlinie v. a. durch eine ungleich verteilte Verhandlungsmacht zwischen Lieferant:innen und Abnehmer:innen: „In der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette bestehen oft erhebliche Ungleichgewichte in Bezug auf die Verhandlungsmacht von Lieferant:innen und Käufer:innen von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen. Diese Ungleichgewichte bei der Verhandlungsmacht haben mit hoher Wahrscheinlichkeit unlautere Handelspraktiken zur Folge, wenn bei einem Verkauf größere und mächtigere Handelspartner versuchen, bestimmte für sie vorteilhafte Praktiken oder vertragliche Vereinbarungen durchzusetzen“.¹⁰

In Deutschland sind gemäß AgrarOLkG die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung und als Einvernehmensbehörde das Bundeskartellamt zuständig, unlautere Handelspraktiken aufzudecken und ggf. Sanktionen zu erlassen.

Nach § 59 AgrarOLkG findet aktuell im Jahr 2023 eine Evaluation der Regelungen über unlautere Handelspraktiken und der Wirksamkeit der neuen gesetzlichen Regelungen durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) mit Beteiligung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) statt. Die Evaluation verfolgt dabei zwei Hauptziele: Die Evaluierung der Wirksamkeit der bisherigen Gesetzgebung sowie die Prüfung möglicher weiterer Schritte. Dies umfasst:

1. Die Bewertung der praktischen Erfahrungen, ob das AgrarOLkG typische unfaire Handelspraktiken der „schwarzen“ und „grauen“ unfairen Handelspraktiken (§§ 11 bis 23 AgrarOLkG) wirksam unterbindet.
2. Die Prüfung des Anwendungsbereichs des Gesetzes (§ 10 AgrarOLkG), die unter anderem die Prüfung des bis zum 1. Mai 2025 befristeten Schutzes für bestimmte größere Lieferant:innen von Frischprodukten beinhaltet.
3. Die Prüfung, ob der Deutsche Bundestag im Zuge der Evaluierung gegebenenfalls die Liste verbotener Handelspraktiken um neue, bisher nicht erfasste unlautere Handelspraktiken erweitern sollte (§ 59 AgrarOLkG).
4. Bereits im Gesetzestext angelegt ist die „Prüfung eines möglichen Verbots des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb ihrer Produktionskosten“ (§ 59 AgrarOLkG).

2. Gesetzliche Lücken ermöglichen weiter unlautere Handelspraktiken

Die DUH wurde als anerkannter Verbraucher:innenschutzverband in den Evaluierungsprozess unter Leitung des BMEL teilweise einbezogen. Aus Sicht der DUH wurden bei der Evaluierung einige Fakten noch nicht ausreichend gewürdigt, die belegen, dass weitere gesetzliche Verbesserungen zur Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken dringend notwendig und möglich sind. Aus Verbraucher:innenschutz- und Umweltsicht verzerrt die Marktmacht des LEH nicht nur den Wettbewerb, sondern sie bremst die Transformation in der Landwirtschaft aus. Marktmächtige Unternehmen können nach geltender Gesetzeslage teils von einer unlauteren Handelspraxis auf eine andere ausweichen.

Um diese Verzerrungen einzuhegen bedarf es der Überarbeitung und Ergänzung des bestehenden Rechtsrahmens, um zu einem echten Wertschöpfungsverbesserungsgesetz zu gelangen.

2.1 Lieferant:innen sind mehrheitlich abhängig von den vier Markführern im Lebensmitteleinzelhandel

Jüngste empirische Untersuchungen zeigen, dass ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen Lieferant:innen und Käufer:innen schon auf Grundlage der Umsatzrelation postuliert werden kann, die zwischen den beiden Ebenen erheblich divergiert.¹¹ Die seit Jahren zunehmenden Konzentrationstendenzen im deutschen Ernährungssystem auf Ebene des Lebensmitteleinzelhandels schwächen strukturell in zunehmendem Maße die Verhandlungsposition der Bäuer:innen und Lieferant:innen in Deutschland und weltweit.¹²

2.2 Ausweichmanöver: Schwarze und graue unfaire Handelspraktiken sind weiter an der Tagesordnung

Offensichtlich gibt es für die Käufer:innen des LEH weiterhin hinreichende **Ausweichmöglichkeiten** von einer unfairen Praxis zu einer anderen zu wechseln. Es fehlt eine Generalklausel, die ein solches Verhalten unterbindet.¹³ Der bisherige Gesetzesrahmen weist erhebliche Lücken auf: Zum einen werden wichtige Verbotstatbestände nicht erfasst. Zum anderen können unfaire, aber nicht verbotene Tatbestände nicht verfolgt werden.

Befragungen im Auftrag der BLE aus dem Jahr 2023 ergaben, dass definierte unfaire Handelspraktiken nach wie vor an der Tagesordnung sind. Folgende, eklatant unfaire Praktiken gaben die Lieferant:innen an:

- Dass unfaire Preise weiter übliche Praxis sind (46 % der Lieferant:innen).
- Dass Verträge einseitig durch Käufer:innen geändert werden (32 % der Lieferant:innen).
- Dass Käufer:innen von landwirtschaftlichen Produkten erst nach 30 oder sogar 60 Tagen den Kaufpreis zahlen (31 % der Lieferant:innen).
- Dass Käufer:innen noch immer frische, verderbliche Ware kurzfristig stornieren und nicht bezahlen (15 % der Lieferant:innen).
- Dass Käufer:innen nicht verkaufte Ware unbezahlt zurückschicken und auch keine Entsorgungskosten übernehmen (13 % der Lieferant:innen).

Insgesamt gaben nur 26 % der Lieferant:innen an, dass es in den Jahren 2021 und 2022 in Folge des Gesetzes Vertragsanpassungen gegeben habe. Über die Hälfte berichtet, es seien keine Anpassungen erfolgt und 43 % der Lieferant:innen gaben an, dass diese eigentlich erforderlich gewesen wären.¹⁴ Maßgeblich scheint das auf die Macht auf Seiten der Käufer:innen zurückzuführen zu sein, denn 42 % der Lieferant:innen berichten, Käufer:innen hätten eine Anpassung nicht gewollt.¹⁵

3. Anteil der landwirtschaftlichen Erzeuger:innen an der Wertschöpfung in der Lebensmittelkette ist sehr gering

Mit Blick auf die Erzeuger:innenpreise liegen die Erkenntnisse im Rahmen eines skandalösen Trends, der bereits seit Jahrzehnten anhält: Die Anteile der Landwirtschaft an den Verkaufserlösen sind extrem niedrig, während Industrie und Lebensmitteleinzelhandel deutlich profitieren.¹⁶

So betrug der Anteil der Verkaufserlöse der Landwirtschaft an den Ausgaben der Verbraucher:innen für Nahrungsmittel in Deutschland im Jahr 1970/71 etwa bei Kartoffeln noch über 60 %, während er 2005 auf unter 20 % sank und 2020 immer noch unter 40 % lag. Vom Eierpreis, den Verbraucher:innen gezahlt haben, erhielt ein:e Legehennenhalter:in 1970 satte 85 %. Im Jahr 2020 waren es nur noch gut 40 %. Beim Milchpreis rutschte der Anteil der Landwirtschaft von knapp 60 % in 1970 auf unter 40 % in 2020. Bei Fleisch fiel der Anteil von rund 45 % im Jahr 1970 auf knapp über 20 % 50 Jahre später.¹⁷

Der geringe Anteil, der bei der Landwirtschaft verbleibt, ist auch für die Jahre 2018-2021 belegt. Das geht aus der Antwort der Bundesregierung vom 13. September 2023 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE hervor: Hier zeigen die Daten, dass in der Landwirtschaft zwar mit 14 % der Bruttowertschöpfung etwas mehr als noch 2018 (11,3 %) verbleiben. Diese Steigerung reflektiert jedoch nicht die real steigenden Produktionskosten für Futter- und andere Betriebsmittel im gleichen Zeitraum.¹⁸

Der Nahrungsmittelhandel kann im Jahr 2021 45,5 % der Bruttowertschöpfung der Lebensmittelkette einstreichen und seinen sehr großen Anteil damit seit Jahren weitgehend stabil durchsetzen.¹⁹ Auch in vielen der globalen Agrarlieferketten ist die Wertschöpfung extrem ungleich verteilt. So beträgt beispielsweise der Anteil der Wertschöpfung an einer in Deutschland verkauften Tafel Schokolade von Kakaobäuer:innen im Durchschnitt lediglich 8,77%, während der Anteil des Lebensmitteleinzelhandels bei 41,69% und von Schokoladenunternehmen bei 26,09% liegt.²⁰

Tabelle 1: Bruttowertschöpfung der Lebensmittelkette 2018-2021 in Deutschland

Bruttowertschöpfung der Lebensmittelkette (ohne vorgelagerte Wirtschaftsbereiche) in Prozent					%	Mrd €
Wirtschaftsbereiche / Jahr	Anteil Landwirtschaft %	Ernährungsgewerbe (inkl. Tabak) %	Nahrungsmittelhandel %	Gastgewerbe %	Lebensmittelkette insgesamt in %	Lebensmittelkette insgesamt in Milliarden €
2018	11,3	27,1	43,2	18,3	100	172,58
2019	13,6	26,1	42,3	18,0	100	181,37
2020	13,1	28,7	46,1	12,1	100	177,60
2021 v	14,0	28,3	45,5	11,5	100	189,85

v = vorläufig Quelle: Statistisches Bundesamt, FH Südwestfalen, BMEL (723)

Quelle: Eigene Darstellung DUH nach Bundestags Drucksache 20/8328, Antwort der Bundesregierung vom 13.9.2023 auf Kleine Anfrage der Linken.

4. Instrumentenkoffer gegen fortgesetzt unlautere Praktiken im deutschen Lebensmittelhandel

Dank engagierter Parlamentarier:innen und politischer Agrarexpert:innen im BMEL und in den Fraktionen des deutschen Bundestages und Bundesrates sind bereits einige Instrumente zur Verbesserung des gesetzlichen Rahmens in der politischen Diskussion. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit führen wir die aus unserer Sicht erfolgversprechendsten Instrumente für eine wirksamere Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken auf, die im Rahmen einer Gesetzesinitiative zur Verbesserung der Wertschöpfung in der Primärerzeugung aufgegriffen werden sollten:

4.1 Agrarorganisationen- und Lieferkettengesetz verbessern: Kostendeckende Erzeuger:innenpreise vertraglich absichern

Wie einleitend angedeutet, enthält das aktuelle AgrarOLkG ausdrücklich die Option für ein allgemeines Verbot des Kaufs unter Produktionskosten. Rechtsgutachten, Stellungnahmen sowie Beispiele aus anderen Mitgliedstaaten zeigen, dass ein solches Verbot (in Kopplung mit weiteren Stellschrauben) ein geeignetes Mittel darstellt, um unfaire Handelspraktiken einzudämmen.²¹ Die Evaluation des AgrarOLkG sollte genutzt werden, um ein solches Gebot für die vertragliche Absicherung kostendeckender Erzeuger:innenpreise – vor dem Hintergrund der oben aufgeführten strukturbedingten Ungleichgewichte – zu implementieren und für eine Stärkung der Verhandlungsposition der Landwirt:innen in der Lieferkette zu sorgen. Zu betonen ist, dass auch in der politischen und parlamentarischen Debatte ähnliche Maßnahmen durchaus bereits erwogen wurde. So forderte die Bundestagsfraktion der Grünen die Vorgängerregierung auf, die Aufnahme eines „Verkauf[s] von Lebensmitteln unter den Erzeugerkosten als unlautere Handelspraktik ins Agrarmarktstrukturgesetz“²² zu prüfen.

Der Bundesrat forderte in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes für fairere Verteilung entlang der Wertschöpfungskette zu sorgen und formulierte, hierzu solle „ein allgemeines Verbot des Einkaufs unter typisierten Produktionskosten entlang der gesamten Wertschöpfungskette als Beispiel für eine entsprechende Rechtsetzung weiterverfolgt und auf seine praktische Umsetzung geprüft werden“.²³ Die CDU-Landwirtschaftsministerin Ursula Heinen-Esser hatte ein solches Verbot am 12.2.2021 im Bundesrat offensiv gefordert.²⁴

Ein Gebot des Kaufs zu kostendeckenden Erzeugungspreisen sollte in einer Testphase erprobt (beispielsweise in den Lieferketten Milch, Schwein, Bananen und Kakao) und nach 5 Jahren evaluiert werden.

Ein Gutachten im Auftrag der CDU-Regierung in Nordrhein-Westfalen stellt fest, dass es EU-rechtskonform wäre, wenn die Bundesregierung ein Verbot des Einkaufs unter Produktionspreisen samt flankierender Maßnahmen erlassen würde.²⁵

- a) Um eine solche vertragliche Absicherung kostendeckender Erzeuger:innenpreise umzusetzen, bedarf es der **Beauftragung einer Ombuds- bzw. Preisbeobachtungsstelle**. Ähnliches wurde bereits im genannten Entschließungsantrag 19/29404 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN²⁶ gefordert und wird in Spanien und Frankreich erfolgreich praktiziert (s.u.). Neben der Preis- und Margenbeobachtung geht es dann auch um die Ermittlung der Produktionskosten. Dass es hierzu bereits Kalkulationen gibt, auf deren Basis sich Produktionskosten erfassen ließen, bestätigte die Bundesregierung kürzlich in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage.²⁷
- b) **Bisher „graue“ Handelspraktiken sollten verboten werden und als „schwarze“ Handelspraktiken mit Sanktionen belegt werden.** Die bisherige Erfahrung zeigt, dass sich die ungleichen Verhandlungspositionen erst durch ein Verbot unfairer Handelspraktiken einhegen lassen. Wie die oben aufgeführten Befragungen der BLE zeigen, gibt es eindeutige Indizien, dass eigentlich notwendige Vertragsanpassungen aufgrund der Machtstellung der Käufer:innen nicht umgesetzt werden. Solange also Käufer:innen Vertragskonditionen diktieren können, müssen bisher graue Praktiken verboten bzw. geschwärzt werden. Der Bundesrat teilt in seiner Stellungnahme diese Einschätzung.²⁸
- c) Schließlich bedarf es der **Einführung einer Generalklausel in das AgrarOLkG**, die verhindert, dass „Ausweichbewegungen“²⁹ stattfinden und neue, unfaire Handelspraktiken Einzug halten. Auch im Entschließungsantrag von 2021 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird die Bundesregierung aufgefordert „angelehnt an § 19 GWB eine Generalklausel in den Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes aufzunehmen, die unfaire Handelspraktiken grundsätzlich verbietet“.³⁰

Wie können Produktionskosten ermittelt werden?

Ein Ende unfairer Handelspraktiken ist wesentlich damit verbunden, dass die Kosten jedes Gliedes in der Lebensmittelkette gedeckt werden. Dazu gilt es, die Preisbildung vom Kopf (der/die Mächtigste diktiert den Preis) auf die Füße zu stellen, indem die Preisbildung von unten nach oben erfolgt: Dies ist eine Voraussetzung dafür, dass Landwirt:innen gerechte Preise und Arbeiter:innen existenzsichernde Löhne erzielen können.

Für die **Ermittlung der Produktionskosten** auf Ebene der Erzeuger:innen stehen mehrere Quellen zur Verfügung, die selbst keine wirtschaftlichen Interessen in der Lebensmittelbranche verfolgen und daher als Lieferant:innen wirtschaftlich unabhängig ermittelter Daten in Betracht kommen. Beispielfhaft seien hier die Institutionen genannt, die seit Jahren Erfahrungen mit Kostenermittlungen gesammelt und sie der Agrarwirtschaft zur Verfügung gestellt haben. Denkbar ist es, mit Hilfe dieser Quellen sinnvolle Korridore für die Produktionskosten von Betrieben zu definieren, die sich z.B. für eine bestimmte Tierhaltungsstufe entschieden haben. Für jede der in Zukunft in der Haltungskennzeichnung abgebildete Stufe könnte ein entsprechender Produktionskosten-Korridor beschrieben werden.

Das Kuratorium für Technik und Bau in der Landwirtschaft (KTBL) stellt kostenlos eine Anwendung (datenbankbasiert) zur Ermittlung betriebswirtschaftlicher Kosten und Kalkulationen zur Verfügung; unter anderem für Tierhaltung, Gartenbau und Pflanzenbau.³¹ So findet sich dort auch der „KTBL Wirtschaftlichkeitsrechner Tier“.³² Der „Wirtschaftlichkeitsrechner Tier“ ist mit zahlreichen Halungsverfahren hinterlegt, so dass für verschiedene Halungsstufen die Investitions- und laufenden Kosten ermittelt werden können. Das KTBL genießt bundesweit Anerkennung als Fachgremium und das beschriebene Kalkulationsprogramm wird von Landesministerien aktiv empfohlen.³³

Die Bayrische Landesanstalt für Landwirtschaft (LFL Bayern) bietet online und kostenlos ein Rechenprogramm auf der Basis von Datenbanken an, die für zahlreiche konventionelle und ökologische Verfahren in der Lebensmittelerzeugung (und anderer Betriebszweige) Daten enthält.³⁴ Die Landesanstalt stellt Kalkulationsdaten und Hintergrundinformationen zur Kalkulation der Wirtschaftlichkeit landwirtschaftlicher Produktionsverfahren zur Verfügung, die direkten Aufschluss über die Produktionskosten liefern.

„Das Erweiterungsmodul "Deckungsbeitrag Plus" (DB Plus) ermöglicht zusätzliche Auswertungsmöglichkeiten. Aufsetzend auf individuell errechneten Deckungsbeiträgen beantwortet DB-Plus über den Einzeldeckungsbeitrag hinausgehende ökonomische Fragestellungen des landwirtschaftlichen Betriebs.“³⁵ Die Anwendung wird von Fachzeitschriften empfohlen.³⁶ Auch das Bundesland Sachsen bietet Planungs- und Bewertungsdaten auf den Internetseiten des Sächsischen Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie an, wenngleich weniger umfangreich.³⁷

Index-Analysen zu Produktionskosten stellen ergänzend eine wichtige Quelle und Kontrollmöglichkeit dar. In erster Linie ist hier das Statistische Bundesamt³⁸ zu nennen und in zweiter Instanz die Europäische Kommission.³⁹

Diese komplementären Quellen für Erzeuger:innenpreise wurden über lange Jahre entwickelt und speisen sich heute aus umfassenden Datenbanken. Diese bilden aus Sicht der DUH eine hervorragende Basis, um Erzeuger:innenpreise für bestimmte Produktionsverfahren und Nachhaltigkeitsstufen dynamisch zu definieren. Sicher wird es Einzelbetriebe geben, deren Produktionskosten außerhalb der beschriebenen Preisstufen liegen. Daher könnte eine Abweichung bspw. von einem einstelligen Prozentwert des ermittelten mittleren Erzeuger:innenpreises als Produktionskosten-Korridor erwogen werden. Der Wert der Produktionskostenermittlung in Form von Korridoren liegt darin, weiträumig Spektren der Erzeugendenlandschaft abbilden zu können und gleichzeitig die divergierende Realität auf den Höfen zu berücksichtigen.

Für Produkte aus Ländern des Globalen Südens gilt das gleiche Prinzip: die Preisbildung muss von unten nach oben erfolgen. Beispiele zeigen, dass es möglich ist, mindestens die Einkommen für ein menschenwürdiges Leben der Farmer:innen und Plantagen-Arbeiter:innen und nachhaltigere Produktionsmethoden bei der Ermittlung von Erzeugungskosten in Rechnung zu stellen.⁴⁰

Produktionskosten könnten in Anlehnung an die Methode zur Berechnung der Produktionskosten des Fairtrade-Standards erfolgen, wobei existenzsichernde Löhne als Grundlage für die Lohnkostenberechnung herangezogen werden sollten.⁴¹

4.2 Die Gemeinsame Marktorganisation (GMO) und deren Umsetzung in Deutschland nachbessern

4.2.1 Artikel 148 der Gemeinsamen Marktorganisation in Deutschland aktivieren

Bereits vom BMEL angekündigt⁴² und auch von der niedersächsischen Landwirtschaftsministerin⁴³ in die Agrarminister:innenkonferenz vom 20.-22.9.2023 in Kiel eingebracht, ist die Umsetzung des **Artikels 148 der Gemeinsamen Marktorganisation** in Deutschland. Wenn Mitgliedstaaten diesen Artikel umsetzen, können sie für den Milchbereich festlegen, dass schriftliche Verträge geschlossen werden müssen sowie die in Artikel 148 aufgeführten Vertragsbestandteile (u.a. zu Preis, Liefermengen, Zahlungsperioden, Vertragslaufzeiten) enthalten sein müssen. Wichtige Branchenverbände unterstützen die Forderung: Die Umsetzung von Art. 148 wird unter anderem vom MEG MilchBoard⁴⁴ und der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) unterstützt⁴⁵ und muss auch für Genossenschaften gelten.⁴⁶ Mit einer solchen Regelung wäre zumindest ein Grundstein gelegt. Artikel 148 zu aktivieren kann allerdings nur ein erster Schritt sein, da sich keine Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung der Verträge (bspw. zur Höhe der Preise) finden und die Regelungen nur für den Sektor Milch und Milcherzeugnisse gelten.

4.2.2 Artikel 210a GMO muss noch ausgestaltet werden

Schließlich erlaubt **Artikel 210a GMO** bereits jetzt kartellrechtliche Ausnahmen. Kern der Regelung ist die Einräumung von Möglichkeiten von Absprachen durch Erzeuger:innen landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie weiterer Akteure in der Lebensmittelkette, die darauf abzielen, einen höheren (ökologischen) Nachhaltigkeitsstandard anzuwenden.⁴⁷ Noch werden aber Leitlinien entwickelt für die Anwendung. Das BMEL fordert mit Blick auf die Leitlinien in seiner Stellungnahme an die EU-Kommission die Klarstellung von Begrifflichkeiten und Geltungsbereichen. Es gilt sicherzustellen, dass bei Anwendung des Art. 210a GMO die gesteigerte Wertschöpfung nachhaltiger Produkte auch tatsächlich entlang der Lebensmittelkette bis zu den Erzeuger:innen weitergereicht werden, denn schließlich müssen die Mehrleistungen auf den Erzeugungsstufen angemessen refinanziert werden. Dazu gilt es, Transparenz über Erzeugungskosten auf unterschiedlichen Nachhaltigkeitsstufen herzustellen. Zum jetzigen Zeitpunkt weist der Artikel 210a GMO Potentiale für eine bessere Verteilung der Wertschöpfung bei höheren Nachhaltigkeitsstandards auf, doch die Praxistauglichkeit im Sinne von Wirksamkeit muss sich noch erweisen. Ebenso gilt es, mit Blick auf soziale und ökonomische Nachhaltigkeit nachzubessern.

5. Erfahrungen mit strengeren Regulierungen in Spanien und Frankreich

Die Umsetzung der UTP-Richtlinie in Frankreich⁴⁸ und Spanien⁴⁹ mit Verboten zum Kauf unterhalb der Produktionskosten wirken sich durchaus positiv auf die Verhandlungsposition von Lieferant:innen aus und können einer Neuregelung in Deutschland als Beispiel dienen.

5.1 Positive Signale aus Spanien: Erzeuger:innenpreise besser, während Verbraucher:innenpreise sogar weniger steigen

In Spanien ist ein Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelkette in Kraft,⁵⁰ das den Kauf unter Produktionskosten verbietet und das inzwischen langsam seine Wirkung entfaltet.

Im Rahmen des Gesetzes wurde in Spanien eine staatliche Preisbeobachtungsstelle eingerichtet,⁵¹ die auch Verträge überprüfen kann. Die staatliche Behörde für Lebensmittelinformation und -kontrolle (AICA) sammelt und bewertet Beschwerden⁵² von Erzeuger:innen und Lieferant:innen. Die AICA kann empfindliche Strafen erlassen bei unfairen Handelspraktiken bzw. unlauteren Vertragsbedingungen.⁵³ Zu den schwerwiegenden Verstößen, die mit Geldbußen zwischen 3.000 und 100.000 Euro geahndet werden können, gehören u. a. nicht schriftlich besiegelte Verträge, einseitige Änderungen des Preises, der Bedingungen oder der Zahlungsweise nach deren Vereinbarung, Nichteinhaltung der Zahlungsfristen, Preisgabe von Geschäftsgeheimnissen oder Vertragsbruch innerhalb von zehn Tagen nach Lieferung des betreffenden Produkts. Wiederholungstatbestände können mit bis zu einer Million Euro geahndet werden. Die Behörde, die dem Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung unterstellt ist, veröffentlicht nur drei Angaben: das Unternehmen, das den Verstoß begangen hat, die Art des Verstoßes und den Betrag, den es zahlen muss. Für kleine und mittlere Unternehmen gibt es eine Erleichterung, denn die Geldbußen dürfen einen Betrag von 5 % bzw. 10 % des Bruttoeinkommens der Zuwiderhandelnden nicht überschreiten, sofern das für jeden Fall festgelegte gesetzliche Minimum eingehalten wird.

Die AICA hat im Jahr 2022 insgesamt 272 Sanktionen wegen Nichteinhaltung des Gesetzes 12/2013 über Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelkette (16/2021) erlassen. Bis September 2023 hat das Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung drei Bußgeldkataloge veröffentlicht, einen für jedes Quartal 2023. In diesen drei Quartalen hat sie insgesamt 107 Bußgelder in Höhe von etwas mehr als 335.000 Euro gegen teils namhafte Handels- und Verarbeitungsunternehmen verhängt (u.a. gegen Nestlé ESPAÑA, S.A.U. wegen Nichteinhaltung von Zahlungsfristen).⁵⁴ Eine Summe, die eine durchschnittliche Geldstrafe von nur etwas mehr als 3.000 Euro ausweist. Für Supermarktkonzerne keine beeindruckende Summe. Nach Ansicht von Erzeuger:innen-Organisationen sind die Strafen zu niedrig, doch das Gesetz zeigt dennoch Wirkung. Es dient dazu, Supermärkte und Handelsunternehmen die gegen die Regeln verstoßen, zu „entlarven“.⁵⁵

Befragungen der DUH in Spanien im Februar 2023 zeigten, dass damals viele spanische Produzent:innen noch nicht informiert waren, wie sie den gesetzlichen Anspruch auf kostendeckende Preise geltend machen können ohne von Abnehmer:innen bzw. vom Handel sanktioniert oder auch ausgelistet zu werden. Dies deutet darauf hin, dass eine zu frühe Bewertung der neuen Regelungen deren Wirkung noch nicht erfassen konnte, weil die neuen Handlungsoptionen zunächst ins Bewusstsein der Marktbeteiligten gelangen mussten, um entsprechend angewendet bzw. genutzt werden zu können.

Nach Aussagen spanischer Landwirtschaftsverbände wirkt das Gesetz inzwischen positiv. Es stärkt die Erzeuger:innen-Ebene und verhilft ihr zu einer besseren Verhandlungsposition in der Lebensmittellieferkette. So bezeichnet die spanische **Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA)** das Gesetz als **„Werkzeug, um gerechte Preise für unsere Produkte zu erreichen“** und als einen **„historischen Erfolg“**.⁵⁶ Von Betroffenen wird das Gesetz demnach offensichtlich sehr positiv eingeschätzt.

„Vor dem Kettengesetz war es ein Dschungel, in dem der Stärkere gewann, mit Situationen, die manchmal erniedrigend waren“, erklärt ein Landwirt gegenüber elDiario.es.⁵⁷ „Jetzt, mit dem Gesetz, haben wir Gewissheit. Unsere Hände zittern nicht mehr, wenn es darum geht, eine Anzeige zu erstatten“, fügt er hinzu, obwohl die Strafen aufgrund ihrer Höhe nicht abschreckend genug sind. Das Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelkette markiert „ein neues Spielfeld, ein Vorher und Nachher(...)“.⁵⁸

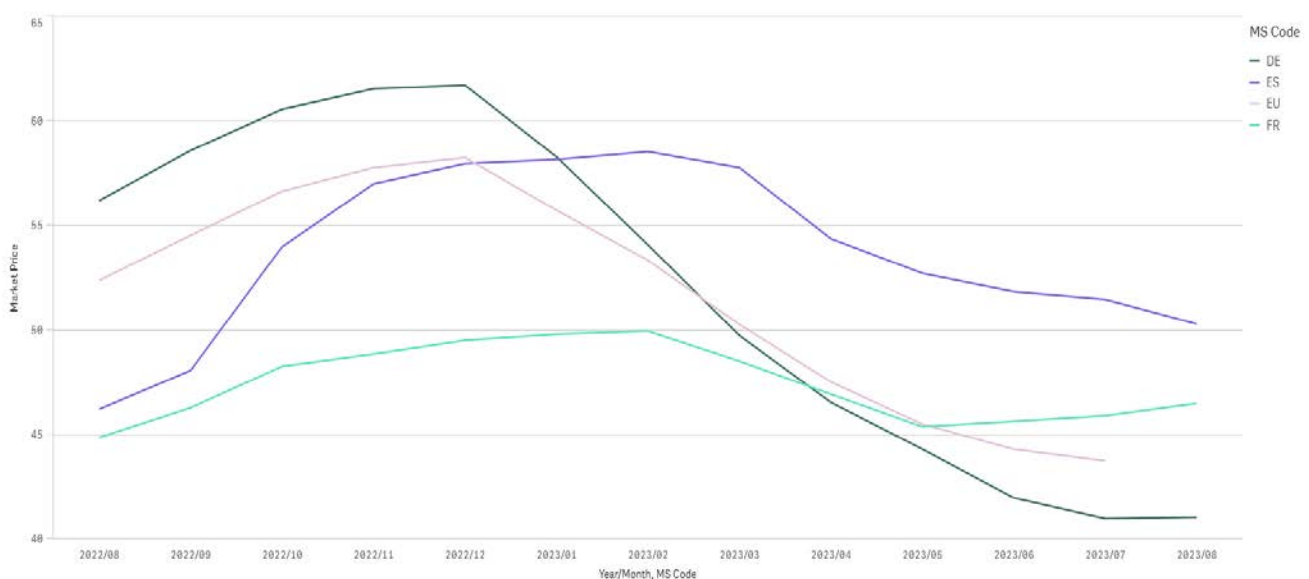
Das Gutachten des Juristen Künstler argumentiert, dass für Deutschland bei der Einführung eines allgemeinen Verbots des Einkaufs unter Produktionskosten „[e]ine Orientierung an dem entsprechenden spanischen Verbot [...] zweckmäßig [erscheint]“⁵⁹ und durchaus im Einklang mit Unions- und Verfassungsrecht erfolgen kann.

5.1.1 Milchpreisentwicklungen – mit und ohne Verbot des Kaufs unter Produktionskosten

Im Folgenden eine Darstellung der EU-Kommission (September 2023) zur Entwicklung der Milchpreise in Spanien, Frankreich Deutschland und der EU.

Anhand Abbildung 1 lässt sich ablesen, dass die Rohmilchpreise in Spanien und Frankreich zwar im Wesentlichen einen ähnlichen Verlauf aufweisen wie die Rohmilchpreise in der gesamten EU und in Deutschland. Seit Januar 2023 überschreitet der Preis für Rohmilch in Spanien jedoch den EU-Durchschnitt und bewegt sich seitdem deutlich oberhalb des Rohmilchpreises der EU, von Frankreich und Deutschland. In Frankreich überschreitet der Rohmilchpreis etwa im Mai 2023 den EU-Durchschnitt und stabilisiert sich seither. Unterdessen sinkt der Rohmilchpreis in Deutschland rapide und unterschreitet seit April 2023 den EU-Durchschnittspreis. Damit liegt er auch weit abgeschlagen unterhalb der Preise in Spanien und Frankreich. Diese Daten können als vorsichtige Evidenz für ein Wirken des spanischen Gesetzes interpretiert werden, zumal vor dem Hintergrund von entsprechenden Einschätzungen von Expert:innen und Betroffenen.

Abbildung 1: Marktpreise für Rohmilch in der EU, Spanien und Deutschland 8/2022 bis 8/2023



Quelle: Dashboard der Europäischen Kommission: <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardPrice/DashboardMarketPrices.html#>

Die Marktmechanismen werden von der spanischen Gesetzgebung gegen unlautere Handelspraktiken unterdessen nicht angetastet. Gleichwohl fallen Preisschwankungen in Spanien gemäß der folgenden Tabelle 2 in Spanien in letzter Zeit etwas weniger stark aus als in Deutschland.

Betrachten wir die jährliche Preisentwicklung für landwirtschaftliche Produkte im Vergleich zwischen April 2022 und April 2023, zeigt sich bei den meisten Produkten, dass zum einen der Preisrückgang in Deutschland in den meisten Fällen deutlicher ausfällt als im EU-Durchschnitt. Spanien hingegen verzeichnet zwar auch bei den meisten Produkten Preisrückgänge, diese liegen aber durchgängig unter dem EU-Durchschnitt. Wo Preissteigerungen erzielt werden, liegt Spanien oft über dem Durchschnitt (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Rohstoffpreisentwicklung landwirtschaftlicher Produkte, EU, % April 2023 im Vergleich zu April 2022

	Soft wheat	Durum wheat	Maize	Barley	SMP	WMP	Butter	Cheese (Cheddar)	Beef	Pork	Poultry
EU 27	-30.6	-29.9	-24.2	-33.3	-41.4	-34.1	-31.4	7.8	-2.1	25.0	6.1
Germany	-39.6		-33.3	-41.7	-44.5	-36.6	-34.9		-15.7	19.9	14.6
Spain	-23.4	-25.3	-23.2	-25.2			-14.5		6.1	20.0	9.6

Quelle: European Commission (2023): Price Dashboard. No 131 – April 2023 edition, S. 4.

Auch im August 2023 fallen die Preisrückgänge im Vergleich zu August 2022 laut EU-Kommission in Deutschland i.d.R. stärker aus als in Spanien. Ausnahmen bilden Schwein und Geflügel, hier steigen Rohstoffpreise in Deutschland stärker an (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Rohstoffpreisentwicklung landwirtschaftlicher Produkte, EU, % August 2023 im Vergleich zu August 2022

	Soft wheat	Durum wheat	Maize	Barley	SMP	WMP	Butter	Beef	Pork	Poultry
EU 27	-33.1	-18.9	-30.1	-34.4	-38.3	-30.4	-36.3	-3.9	18.3	2
Germany	-28.8		-28.5	-34.4	-40.9	-33.9	-36.3	-7.6	21.4	2.4
Spain	-24.1	-19.8	-23.6	-25.8			-29.3	0.6	16.2	0.7

Quelle: European Commission (2023): Price Dashboard. August 2023

5.1.2 Verbraucher:innenpreise in Spanien weniger stark gestiegen als in Deutschland

Das umgekehrte Bild zeigt sich bei den Verbraucher:innenpreisen. Hier liegen die Preissteigerungen in Deutschland häufig über dem EU-Durchschnitt, während sie in Spanien niedriger liegen (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Verbraucher:innenpreise, EU, % April 2023 im Vergleich zu April 2022

	All items	Food	Bread and cereals	Meat	Fish and sea-food	Milk, cheese and eggs	Oils and fats	Fruit	Vegetables	Sugar, jam, honey, chocolate and confectionary	Food product n.e.c.
EU 27	8.1	16.6	18.3	12.5	13.0	24.8	14.9	9.2	15.9	20.1	19.7
Germany	7.6	18.0	21.7	10.3	19.4	31.7	4.8	6.9	16.2	19.2	21.5
Spain	3.8	12.8	14.3	11.3	9.3	20.2	12.3	3.6	12.4	19.8	17.5

Quelle: European Commission (2023): Price Dashboard. No 131 – April 2023 edition, S. 5.

Während in Deutschland die Preise für Verbraucher:innen überdurchschnittlich steigen, kommt das Geld hierzulande nicht bei den Landwirt:innen an. In Spanien hingegen steigen die Verbraucher:innenpreise in geringerem Ausmaß und die Rohstofflieferant:innen stehen vergleichsweise besser da, indem sie einen höheren Anteil an der Wertschöpfung durchsetzen können.

Das zeigt: **Höhere Erzeuger:innenpreise sind nicht automatisch Preistreiber für Verbraucher:innenpreise.** Selbst wenn Erzeuger:innen ein Anrecht hätten, Kostendeckung für ihre Lebensmittel geltend zu machen, müssten die Lebensmittelpreise für Verbraucher:innen nicht zwingend steigen.

In Deutschland bestehen große Spielräume für die Gestaltung von Verbraucher:innenpreisen. Rund ein Drittel der Inflation bei Lebensmitteln in Deutschland ist derzeit nur auf die Marktmacht der vier Supermarktkonzerne zurück zu führen.⁶⁰

5.2 Positive Dynamik in Frankreich – auch für Lieferant:innen aus Übersee

Das französische Gesetz zum Schutz der Einkommen von Landwirten wurde am 18. Oktober 2021 verabschiedet. Dieses sogenannte „EGAlim 2“-Gesetz ergänzt das Gesetz vom 30. Oktober 2018 (das sogenannte „EGAlim“), dessen Ziel es war, das Handelsgleichgewicht in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen der Landwirtschaft und des Lebensmittelhandels zu verbessern.⁶¹

Während des Pariser Salon d’Agriculture 2023 konnte die DUH in Erfahrung bringen, dass ein großer Discount-Supermarkt in Frankreich (mit Stammsitz in Deutschland) bei einer Reihe von landwirtschaftlichen Urprodukten den Weg zu 3-Parteien-Verträgen beschritten hat. Das Discount-Unternehmen kommuniziert offensiv darüber und kann sich genau damit am Markt erfolgreich positionieren.

Kennzeichen der 3-Parteien-Verträge sind

- die Definition der Mengen und Qualitäten wie auch Prozessqualitäten (wie Weidegang)
- Lieferbedingungen für eine Laufzeit von 5 Jahren
- Preise

Bereits rund 5000 Landwirtschaftsbetriebe und Erzeuger:innen-Gruppen in Frankreich sind nach Berichten von französischen Marktbeteiligten im Rahmen der 3-Parteien-Verträge zwischen Landwirtschaftsbetrieb, Verarbeitungsunternehmen und dem betreffenden Handelshaus verbunden. Ergänzend erhielten über 2000 Lieferbetriebe in Übersee Verträge nach diesem Muster. Die von uns persönlich kontaktierten beteiligten französischen Landwirt:innen berichten von großen Fortschritten im Umgang miteinander, von zufriedenstellenden Erzeuger:innenpreisen für definierte Mengen und Zeiträume. Sie fühlen sich als Verhandlungspartner:innen endlich ernst genommen. Und sie arbeiten weiter an Verbesserungen der Regelung.

Eine weitere positive Qualität ist die offene Kommunikation zwischen den drei Parteien, die eine fairere Verteilung der Wertschöpfung in Lebensmittellieferketten ermöglicht. Die Herkunft der Lebensmittel und die Authentizität der erzeugenden Betriebe erhält eine stärkere Bedeutung für die Handelsbeziehungen und für die Kommunikation gegenüber Verbraucher:innen.

Ein entscheidender Beweggrund für das Discount-Unternehmen, sich auf 3-Parteien-Verträge überhaupt einzulassen, liegt im französischen Gesetz zum Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten. Das Gesetz veranlasste das Unternehmen dazu, seine Einkaufspolitik aktiv neu zu gestalten, um gerichtlich nicht belangt werden zu können. So wird die Position der Landwirtschaft gestärkt und Supermärkte und Verarbeitungsunternehmen können eine gute Reputation ihres Namens sicherstellen. Zugleich sehen die Produzierenden Dank der neu gestalteten Verträge zwischen den drei Stufen der Lebensmittelkette nun endlich die Chance, ihre Ausgaben, z.B. für Weidehaltung oder Gentechnikfreiheit, „nach vorne“ zu kalkulieren, erfolgreich einzupreisen und perspektivisch auszubauen.

Verbesserungsbedarf an der französischen Regelung besteht aus unserer Sicht noch wegen zu weitreichender Ausnahmen. Eine Reihe von Genossenschaften und Erzeuger:innen-Kooperationen sind bisher von der gesetzlichen Pflicht noch ausgenommen, obschon dies den erzeugenden Betrieben massiv schadet und eine unfaire, nicht nachhaltige Verteilung der Wertschöpfung in relevanten Teilen des Marktes fortschreibt, z.B. im Milchsektor. Insgesamt hat das französische Gesetz deutlich positive Wirkung entfaltet und es wird absehbar noch weitere wertvolle Fortschritte auslösen und nicht nachhaltige Praktiken verhindern.

6. Fazit: Bauernhöfe, Verbraucher:innen und Umwelt würden von strenger Regulierung der Supermarktmacht in Deutschland profitieren

Dass diejenigen, die unsere Nahrungsmittel produzieren, anteilig wenig daran verdienen liegt nicht zuletzt an strukturellen Ungleichheiten im Agrar- und Ernährungssystem, welchen politisch kein Riegel vorgehoben wird. Die hohe Konzentration sowie vertikale Integration im Lebensmitteleinzelhandel, bei Schlachtereien oder in der Verarbeitung gehen einher mit einer Markt- und Machtkonzentration bei diesen Akteuren, während im Gegenzug die Verhandlungsposition der Erzeuger:innen und insbesondere Frische-Lieferant:innen schwächer wird.⁶²

Mit Blick auf die Finanzierung der Transformation betont auch das Gutachten der Regierung Nordrhein-Westfalens, dass die Einkommenssituation in der Landwirtschaft zu weniger Investitionen und sinkender Investitionsbereitschaft führt, denn:

*„[i]hre Ertragssituation können sie derzeit häufig nur durch Kosteneinsparungen verbessern. Dies lässt kaum Spielraum für Investitionen, insbesondere nicht in Tierwohl“.*⁶³

Diejenigen, an die – politisch und gesellschaftlich – die Erwartung gerichtet ist, in eine Transformation des Sektors zu investieren, sind somit ökonomisch und strukturell in einer Situation, die ihnen Nachhaltigkeitsinvestitionen massiv erschwert. Würde der politische Rahmen die Verhandlungsposition der Erzeuger:innen und Lieferant:innen stärken, erhielten Nachhaltigkeitsfortschritte neue Chancen auf Verwirklichung.

Die Analyse zeigt, dass eine Vielzahl empirischer Daten untermauert, dass es in der Wertschöpfungskette ungerecht zugeht und gesetzliche Nachschärfungen für ein Wertschöpfungsverbesserungsgesetz zur Erzielung fairer Preise und v.a. einer gerechten Verteilung der Wertschöpfung nötig sind.

Dies fordert auch die Initiative Faire Preise (IniFair), ein Bündnis aus Organisationen der bäuerlichen Landwirtschaft, der Milchviehhalter:innen, des Fairen Handels, der Entwicklungspolitik und des Umwelt- und Verbraucher:innenschutzes. Mit seinen Forderungen will das Bündnis dafür sorgen, dass Produzent:innen endlich angemessen entlohnt werden.⁶⁴ Nur mit fairen Preisen ist eine Transformation der Landwirtschaft möglich.

Mit der Forderung nach fairen Preisen liegt die Initiative auch auf einer Linie mit gesellschaftlichen Erwartungen, die sich mehrheitlich gegen unfaire Praktiken richten. So hat eine Befragung im Rahmen des ARD-Deutschland Trends im Februar 2020 ergeben, dass 73 % der Befragten ein Verbot des *Verkaufs* von Lebensmitteln unterhalb der Herstellungskosten durch den Lebensmitteleinzelhandel befürworten.⁶⁵ Einstellungen zum Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten und des Gebots einer vertraglichen Absicherung kostendeckender Erzeuger:innenpreise wurden hier nicht abgefragt. Dennoch können die Daten als Beleg dafür angeführt werden, dass Bürger:innen eine faire Verteilung innerhalb der Wertschöpfungskette befürworten. Das Umfrageergebnis wird übrigens auch von dem unter Verschluss gehaltenen Gutachten zitiert.⁶⁶ Und auch im Jahr 2021 hat eine Verbraucher:innenbefragung des Forum Fairer Handel

ergeben, dass 77,5 % der Bevölkerung der Meinung sind, dass Preise, die nicht die Produktionskosten decken, verboten werden sollten.⁶⁷

Die Deutsche Umwelthilfe spricht sich für ein Gebot des Kaufs zu Produktionskosten deckenden Preisen aus. Dazu sollte das AgrarOLkG für eine Pilotphase um einen entsprechenden Passus ergänzt werden. Nach 5, spätestens aber 10, Jahren sollte das Gesetz erneut evaluiert werden.

Die DUH fordert darüber hinaus, den Artikel 148 der Gemeinsamen Marktorganisation (GMO) in Deutschland zu aktivieren sowie Artikel 210a auszugestalten.

Um die Nachhaltigkeitstransformation zu finanzieren, faire Erzeuger:innenpreise und Wettbewerbsverzerrungen zu beenden, bedarf es gesetzlichen Initiativen zur Verbesserung der Wertschöpfung in der Primärerzeugung.

Anhang: Daten und Diskussion zum Hintergrund

Empirische Daten zeigen: Das AgrarOLkG ist zu schwach

Im Zentrum der Nennungen im Rahmen der aktuellen Befragung durch die BLE (2023) steht das Machtgehahren der Supermärkte und teils der Ernährungsindustrie, mit dem diese (Kapital)Risiken und Kosten auf die Lieferant:innen und Erzeugenden abwälzen.

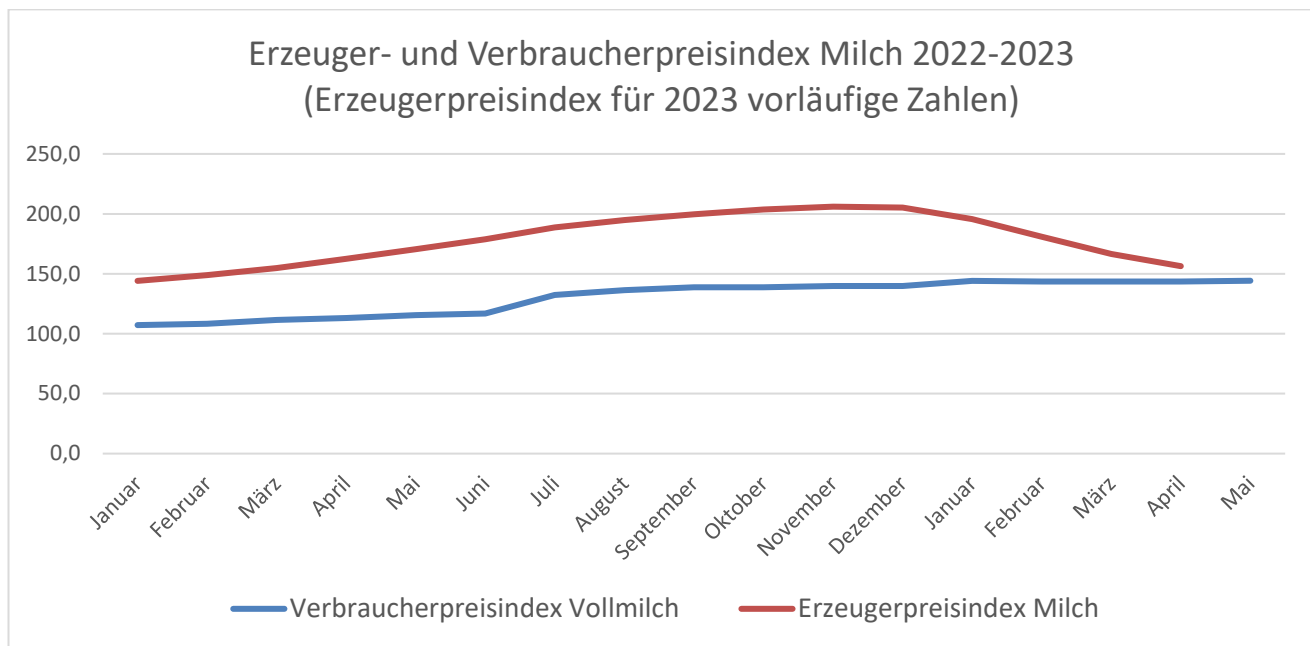
Weitere empirische Daten auf unterschiedlichen Ebenen legen nahe, dass die aktuelle Ausgestaltung des AgrarOLkG nicht dafür sorgt, dass unfaire Handelspraktiken beendet werden. Das lässt sich ablesen an a) der Preisgestaltung, b) der Machtverteilung im Ernährungssystem und c) Befragungsdaten zur Einschätzung der Wirksamkeit des AgrarOLkG.

Beispielsweise mit Blick auf Milchpreise fordern aktuell einige Supermärkte und Molkereien von Milcherzeugenden, dass sie z.B. Weidemilch liefern. Doch weder Molkereien noch Supermärkte zahlen Erzeuger:innenpreise in kostendeckender Höhe.⁶⁸ So heißt es in der Agra-Europe vom 17.7.2023: Der Bundesverband Deutscher Milchviehhalter (BDM) habe in der vergangenen Woche bereits beklagt, dass laut Statistischem Bundesamt (Destatis) Molkereiprodukte im Juni gegenüber dem Vorjahresmonat im Mittel mit einem Aufschlag von 22,3 % verkauft worden seien, während den Erzeuger:innen das Milchgeld gekürzt werde. *„Die Milcherzeugerpreise, die uns die Molkereien zugestehen, sind seit Jahresbeginn 2023 um bis zu 40 % gefallen“*, berichtete der BDM-Vorsitzende Karsten Hansen. Wo die Spanne hängen bleibe, die sich aus niedrigeren Milcherzeuger:innenpreisen und Preissteigerungen für Milchprodukte ergebe, bleibe fraglich.⁶⁹

Im Mittel liegt der Basispreis für die Milcherzeugung über sehr lange Zeiträume der letzten Jahre unterhalb der Produktionskosten nach Mindeststandards. Nachhaltigkeitsleistungen und zusätzliche Tierwohlmaßnahmen erhöhen die Produktionskosten. Selbst wenn ein Top Up als Aufpreis auf den Basispreis gezahlt wird, deckt der Erzeuger:innenpreis sehr häufig nicht die Produktionskosten, weil der Basis-Erzeuger:innenpreis bereits die Kosten unterschreitet und somit nicht einmal die Kosten für die Produktion nach Mindeststandards deckt.⁷⁰

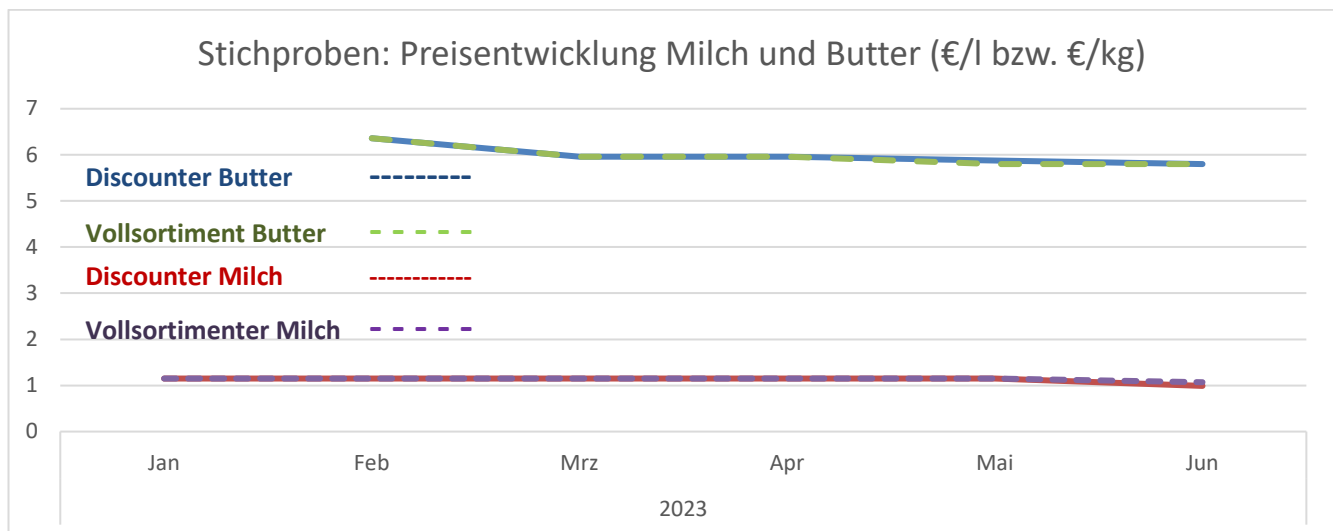
Die Entwicklung des Erzeuger- und Verbraucher:innenpreisindex auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes zeigt, dass rückläufige Erzeuger:innenpreise nicht an Verbraucher:innen weitergegeben werden: Während der Erzeuger:innenpreisindex seit Monaten deutlich rückläufig ist, ist der Verbraucher:innenpreisindex auf konstantem Niveau (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Erzeuger- und Verbraucherpreisindex Milch



Quellen: Verbraucherpreisindex: Destatis (2023): Sonderauswertung. Verbraucherpreisindex für Deutschland. Preisentwicklung für Nahrungsmittel. Januar 2020 bis Mai 2023, erschienen am 13.06.23; Erzeugerpreisindex: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1686948236839&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=61211-0003&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb>, abgerufen am: 16.06.2023.

Abbildung 3: Stichprobenerhebung Preise für Milch und Butter in deutschen Supermärkten



Quelle: Eigene Erhebungen der DUH in ausgewählten Supermärkten in Deutschland.

Dies belegen auch Stichprobenerhebungen, die die DUH in ausgewählten Supermärkten seit Jahresbeginn 2023 durchgeführt hat. Hier wurden über mehrere Monate jeweils die niedrigsten im jeweiligen LEH ausgelobten Preise für unterschiedliche Lebensmittel erhoben. Beispielhaft ist in Abbildung 3 die Entwicklung für Milch und Butter abgebildet.

Die Daten zeigen:

- Trotz fallender Erzeuger:innenpreise für Milch sind sowohl Butter- und v.a. Milchpreise im LEH relativ konstant geblieben. Die Marge ist offensichtlich beim LEH und bei Molkereien verblieben.
- Zudem liegen die Preise im Discounter nicht oder nur kaum niedriger als im Vollsortimenter. Verbraucher:innen können also bei diesen Produkten im Discounter nicht (mehr) auf niedrigere Preise ausweichen.

Für Verbraucher:innen heißt das: Lebensmittel in Deutschland sind teuer, aber nicht weil diejenigen, die die Lebensmittel produzieren, höhere Vergütung erhalten. Im europäischen Vergleich zeigt sich, dass der Preisanstieg bei Lebensmitteln in Deutschland deutlich höher liegt: „Zwischen Januar 2005 und September 2022 war der Preisanstieg in Deutschland mit 69 % signifikant höher als in Frankreich (41 %), Italien und den Niederlanden (jeweils 47 %), Spanien (54 %), Belgien (58 %), Dänemark (59 %) und Österreich (60 %)“⁷¹.

Verbote wirken, aber die Verhandlungsposition der Lieferant:innen mit Blick auf kostendeckende Preise hat sich noch nicht verbessert.

An den strukturellen Machtungleichgewichten hat das AgrarOLkG von 2021, das unfaire Handelspraktiken eindämmen soll, nur bedingt etwas geändert. So zeigt die Befragung im Auftrag der BLE⁷², auch nach Inkrafttreten des AgrarOLkG, dass unfaire Handelspraktiken an der Tagesordnung sind. Im Vergleich zur Zeit vor dem Gesetz (2018-2020) geben nur 5 % weniger Lieferant:innen an, dass sie heute von unfairen Handelspraktiken nicht betroffen wären.⁷³ Dies ist als eine deutlich zu geringe Wirkung zu bewerten.

Bei den „grauen“ Praktiken zeichnet sich laut der Befragung aus Lieferant:innensicht keine Verbesserung ab. Wie vor Inkrafttreten des AgrarOLkG sind noch immer 39 % davon betroffen.⁷⁴ Es ist aus Sicht der DUH daher geboten, politische Maßnahmen zu ergreifen und graue Handelspraktiken als „schwarze“ Handelspraktiken wirksam zu sanktionieren.

Mit Blick auf konkrete Praktiken geben beispielsweise noch 31 % der Lieferant:innen an, dass Kaufpreiszahlungen später als 30 Tage oder sogar 60 Tage erfolgen. Das ist zwar eine Abnahme im Vergleich zur Angabe, dass vorher jede:r zweite Lieferant:in von dieser unfairen „schwarzen“ Handelspraxis betroffen war. Gleichwohl besteht diese extrem ungerechte Handelspraxis noch in signifikantem Ausmaß fort.⁷⁵

Ein weiteres Beispiel sind kurzfristige Stornierungen von Lebensmitteln bzw. Frischware. Hier geben Lieferant:innen zu 15 % an, kurzfristige Stornierungen von bestellter verderblicher Ware immer noch aufgebürdet zu bekommen, vor dem Inkrafttreten des Gesetzes waren es 19 %. Weitere 13 % geben an, nicht verkaufte Ware zugeschickt zu bekommen ohne Bezahlung und ohne Beseitigungskosten (vorher 19 %).⁷⁶

Die einseitige Änderung von Vertragsbedingungen durch Käufer:innen geben 32 % der Lieferant:innen als aktuelle Praxis an, vor dem Gesetz 2021 waren es 40 %.⁷⁷

Bei den nach AgrarOLkG verbotenen Praktiken zeichnet sich somit zwar ein Rückgang ab, jedoch sind, wie die Umfragedaten zeigen, auch verbotene Praktiken noch virulent. Die Käufer:innen können von einer verbotenen Praxis auf andere unfaire Handelspraktiken ausweichen. Wird eine unlautere Praxis aufgedeckt, können Käufer:innen auf andere preisdrückende oder verhandlungsbeeinflussende Praktik ausweichen. Viele als unfair empfundene Vorgehensweisen wie etwa verbale Aggression werden bisher nicht erfasst. Die Hinweisgebenden auf unfaire Handelspraktiken laufen Gefahr, erkannt und ausgelistet zu werden. Anonyme Hinweise an die BLE sind erst seit Kurzem möglich. Bisher werden gesetzliche Verbesserungen von Seite der Käufer:innen abgelehnt.

Die Tatsache, dass ein Rückgang der erfassten unfairen Handelspraktiken zu verzeichnen ist, kann als Hinweis auf eine prinzipiell gute Wirksamkeit von Verboten gewertet werden. Lieferant:innen würdigen entsprechende Gesetze und eine überwältigende Mehrheit von 78 % der Lieferant:innen begrüßt auch die Verbote, die über die UTP-Richtlinie hinausgehen.⁷⁸

Jedoch geben 50 % der Lieferant:innen an, dass diese noch nicht ausreichen würden. Auch 15 % der Käufer:innen bewerten die Verbote als nicht ausreichend.⁷⁹ Befragt zur Notwendigkeit weiterer Verbote führen Lieferant:innen an, Käufer:innen könnten noch immer ihre Marktmacht ausüben (49 %) sowohl die Preisbildung (22 %) als auch die mangelnde Durchsetzbarkeit des Gesetzes (11 %) und die fehlende Honorierung der Herkunft (8 %) seien Defizite.⁸⁰ Diese Einschätzungen zeigen nochmal deutlich, dass die Ausübung von Marktmacht ein besonders virulentes Problem ist.

Neben den verbotenen Handelspraktiken kommen aus Sicht von 50 % der Lieferant:innen weitere unfaire Handelspraktiken und Vertragsbeziehungen zur Anwendung bzw. sind die Lieferant:innen hiervon betroffen. Deutlicher Spitzenreiter sind dabei unfaire Preise bzw. eine Preisbildung zu Lasten der Lieferant:innen, die von fast der Hälfte von ihnen als häufigste Unfairness genannt wird (46 %). 24 % berichten über Sanktionen, 20 % über allgemeine Benachteiligungen.⁸¹

Lieferant:innen sind noch immer nicht ausreichend vor der Marktmacht der Supermärkte geschützt. Würde im AgrarOLkG eine Testphase von fünf bis zehn Jahren mit einem Gebot für die vertragliche Absicherung kostendeckender Erzeuger:innenpreise eingeführt, würde die Verhandlungsposition der Lieferant:innen – auch der Molkereien – an entscheidender Stelle gestärkt.⁸²

Tabelle 5: Änderung der Häufigkeit unfairer Handelspraktiken

Unfaire Handelspraxis	Anteil der Betroffenen unter den Befragten 2018-2020	Anteil der Betroffenen unter den Befragten 2023	Halbierung des Anteils der von dieser unfairen Handelspraxis Betroffenen
Kaufpreiszahlung nach 30/60 Tagen	50	31	nein
Kurzfristige Stornierung	19	15	nein
Zurückschicken nicht verkaufter Ware ohne Bezahlung und Entsorgung	19	13	nein
Einseitige Vertragsänderung durch Käufer:innen	40	32	nein
Beteiligung an Lagerkosten der Lieferant:innen	18	8	ja
Lieferant:in übernimmt Kosten für Qualitätsverlust/ Beschwerden	25	17	nein
Lieferant:in übernimmt Kosten ohne Zusammenhang mit dem Verkauf der Ware	27	20	nein
Zahlungen oder Preisnachlässe für die Listung	33	26	nein
Käufer:in verweigert schriftliche Schätzung von Zahlungen und Kosten	6	3	ja
Käufer:in verweigert schriftliche geschlossene Liefervereinbarung	11	9	nein
Käufer:in droht mit geschäftlichen Vergeltungsmaßnahmen	22	18	nein
Rechtswidrige Erlangung, Nutzung oder Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen durch Käufer:innen	5	5	Keine Reduktion
Ich war keiner von den genannten Praktiken ausgesetzt	19	24	
Eigene Berechnung DUH auf Basis der BLE–Befragung 2023			
Anwendung verbotener Vertragsbedingungen und Handelspraktiken im Vergleich der Jahre 2018-2020 zu heute (n=213-218).			
„Waren Sie in den letzten drei Jahren vor Inkrafttreten des Gesetzes (2018-2020) bzw. sind Sie gegenwärtig einer der genannten Praktiken ausgesetzt, unabhängig davon ob sich die Praktiken in einem Vertrag niederschlagen oder ohne vertragliche Vereinbarung?“			

Marktmacht – jetzt werden die Karten neu verteilt

Mit der gesetzlich vorgeschriebenen Evaluation der bestehenden Regeln gegen unlautere Handelspraktiken besteht die einmalige Chance, die Verhandlungsposition und die Marktmacht der Akteure in der Lebensmittelkette zu überprüfen und zu korrigieren, wo sie dem eigenen Anspruch nicht gerecht wird und unlautere Handelspraktiken weiter an der Tagesordnung sind.

Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) ist ein anerkannter Verbraucher:innenschutz- und Umweltverband und setzt sich dafür ein, Verbraucher:innen und Landwirt:innen vor Preiswillkür und Profitgier mächtiger Handelskonzerne und Supermärkte gesetzlich besser zu schützen. Die dringend notwendige Transformation in der Tierhaltung und im Ackerbau steht und fällt mit einer stabilen Finanzierung der Nachhaltigkeitsleistungen auf den Höfen und gleichzeitig der Bezahlbarkeit der Produkte für die Verbraucher:innen. Während es einen gesellschaftlichen Konsens gibt,⁸³ dass der Start der Transformation in der Landwirtschaft überfällig ist, passiert auf politischer Ebene bisher wenig. Die vergangenen Erfahrungen zeigen, dass der Markt es nicht richtet – vielmehr steht die weitgehend unregulierte Marktmacht der abnehmenden Hand im Vergleich zur geringeren Marktmacht der bäuerlichen Betriebe faktisch einer Transformation entgegen. Vielmehr werden bäuerliche Betriebe in ländlichen Regionen zunehmend weichen müssen vor externen Investor:innen, die mit dem Grundstückshandel höhere Renditen erzielen als Landwirt:innen mit der Lebensmittelerzeugung.

Solcherlei dem System inhärente, nicht nachhaltige Ungerechtigkeiten betreffen allerdings nicht nur Bäuer:innen, sondern auch Verbraucher:innen – wie der Anstieg der Verbraucher:innenpreise zeigt.

Die Bundesregierung visiert zwar im Eckpunktepapier zur Ernährungsstrategie eine Transformation des Ernährungssystems an, auch um Ernährungsarmut zu reduzieren. Bei diesem grundsätzlich begrüßenswerten Vorhaben lässt sie allerdings strukturelle Aspekte weitgehend außer Acht. Eine Transformation des Ernährungssystems kann nur gelingen, wenn sie Machtstrukturen und Konzentrationstendenzen innerhalb des Ernährungssystems verändert⁸⁴ und sowohl faire Preise für Erzeuger:innen sichert als auch Ernährungsarmut wirksam reduziert.

Verbesserung des AgrarOLkG ebnet Finanzierungswege für die Transformation in der Landwirtschaft

Für eine solche Transformation des Ernährungssystems liegen mehrere Finanzierungsmöglichkeiten auf dem Tisch, die sich wechselseitig ergänzen können.

- Denkbar ist es, EU-Agrarsubventionen umzuwidmen. Bei der letzten Reform haben jedoch tierfreundlichere Grünland- und Ökobetriebe Kürzungen hinnehmen müssen. Auch der von Finanzminister Lindner kürzlich vorgebrachte Vorschlag einer Kürzung im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK), würde eine Transformation behindern statt sie zu fördern. Für eine fortschrittliche Reform zeichnen sich weder in Brüssel, Berlin noch in den Bundesländern die notwendigen Mehrheiten ab.
- Eine Finanzierung via Fleischabgabe oder Tierwohlabgabe wird im Koalitionsvertrag zwar angekündigt, doch die FDP knüpft bisher teils unerfüllbare Bedingungen an die Umsetzung. Zudem beträfe dies voraussichtlich nur die Tierhaltung, während ein nachhaltigerer Ackerbau noch immer ohne zuverlässige Unterstützung bliebe.
- Im Agrarorganisationen- und Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG 2021) ist ein Verbot des Kaufs unterhalb der Produktionskosten angelegt, mit dem das Gesetz nach der Evaluierung in diesem Jahr ergänzt werden kann. Diese Gesetzesergänzung wäre geeignet, eine Finanzierung der Transformation auch über kostendeckende Erzeuger:innenpreise auf allen Nachhaltigkeitsstufen sicherzustellen und die

umwelt- und klimaschädliche Überproduktion bei Fleisch und Milch zu beenden, da es Käufer:innen, z.B. von Fleisch und Milch, verpflichtet, die Bestellmengen nach tatsächlichem Absatz zu tatsächlich anfallenden Kosten zu kalkulieren.

Die einleitend beschriebene Problematik der Übergewinne des LEH bei zugleich hohem Preisdruck auf die Erzeuger:innen zeigt, dass die aktuelle Ausgestaltung des AgrarOLkG 2021 noch nicht geeignet ist, unfaire Handelspraktiken zu eliminieren. Damit fehlt zum einen ein wichtiger Hebel für die Finanzierung der Transformation und zum anderen werden Ungerechtigkeiten in der Wertschöpfungskette perpetuiert. Das AgrarOLkG muss daher im Zuge der Evaluierung dringend nachgebessert werden.

Regierungsgutachten aus Nordrhein-Westfalen empfiehlt Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten

Ein von der Regierung in Nordrhein-Westfalen beauftragtes – und bisher unter Verschluss gehaltenes – Gutachten zu fairen Preisen in der Lebensmittelwertschöpfungskette bestätigt, dass ein Verbot des *Einkaufs* unter Produktionskosten (zusammen mit flankierenden Maßnahmen) nicht nur rechtlich möglich ist, sondern auch das geeignetste Instrument ist, um faire Preise durchzusetzen. Die jetzigen Regelungen zu Einstandspreisen und die UTP-Richtlinie, wie auch ein Verbot des *Verkaufs* unter Produktionskosten sieht das Gutachten hingegen als zu schwach an, um faire Preise zu erreichen. Nicht zuletzt würden sie keine Effekte hinsichtlich einer fairen Verteilung der Einnahmen innerhalb der Wertschöpfungskette generieren.⁸⁵

Konkret empfiehlt das Gutachten ein „**[a]llgemeines Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten** entlang der gesamten Wertschöpfungskette, inklusive [...] flankierender Maßnahmen“,⁸⁶ u.a. um Möglichkeiten der Druckausübung durch machtvolle Käufer:innen einzudämmen.⁸⁷

Die genannten flankierenden Maßnahmen sind insbesondere:

- Verbot der Druckausübung der Käufer:innen gegenüber den Lieferant:innen mit dem Ziel der unsachgemäßen Reduktion der Produktionskosten bei negativer Beeinflussung der Aspekte des Tier-, Umwelt- und Gesundheitsschutzes oder der angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung.
- Transparenzschutz der Lieferant:innen vor Forderungen der Käufer:innen nach Einsichtnahme in Kalkulationsunterlagen.
- Verbot für Falschangaben über niedrigere Herstellungskosten als tatsächlich angefallen für Lieferant:innen inklusive dem Verbot für Käufer:innen, jeglicher Gewährung von Anreizen oder Druckausübung zu unterlassen, um Lieferant:innen zu dem verbotenen Verhalten zu veranlassen.
- Verpflichtung einer schriftlichen Bestätigung darüber, dass die eigenen Lieferant:innen ihren Vorlieferant:innen zumindest die effektiven Produktionskosten vergütet hat.“⁸⁸

In der Summe seien laut Gutachten die Maßnahmen geeignet sowohl die Gesamteinnahmesituation, die Verteilung als auch den Schutz der Teilnehmer:innen der Wertschöpfungskette zu verbessern (erstes nur eingeschränkt).⁸⁹

-
- ¹ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/08/PD23_311_611.html (zuletzt geprüft am 06.10.2023), zitiert nach <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/verbraucher/lebensmittel-gierflation-100.html> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ² <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/Tabellen/sonderauswertung-nahrungsmittel.html> (zuletzt geprüft am 06.10.2023); der Preisindex für Schokolade steigt auf Verbraucher:innenebene von 2020-2023 um 29 %.
- ³ <https://www.inkota.de/themen/kakao-schokolade> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ⁴ Diese Befunde werden auch gestützt von Befragungsdaten von Lademann/Kleccka. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass „Lieferanten von Frischprodukten v. a. von diversen ‚schwarzen‘ Klauseln seitens der Spitzengruppe des LEH (Edeka, Rewe, Schwarz, Aldi) signifikant häufiger betroffen sind als andere Lieferanten. Hervorzuheben sind insbesondere einseitige Änderungen von Vertrags- oder Lieferbedingungen: Gegenüber nahezu sämtlichen Lieferanten von Frischprodukten (92 %) wurde diese ‚schwarze‘ Handelspraktik angewandt, verglichen mit rund der Hälfte (46 %) der Lieferanten anderer Produkte. Wie zu erwarten, sind auch vorrangig bei Lieferanten von Frischprodukten Zahlungsziele für verderbliche Agrar-, Fischerei- und Lebensmittelzeugnisse später als 30 Tage beobachtbar (77 % zu 25 %). Auch von Zahlungsforderungen ohne Transaktionszusammenhang (62 % zu 35 %) sowie kurzfristigen Stornierungen für verderbliche Erzeugnisse (15 % zu 5 %) sind Lieferanten von Frischprodukten häufiger betroffen“. Siehe dazu: Lademann, Rainer/Kleccka, Mitja (2023): Marktbeherrschung im Lebensmitteleinzelhandel? Eine wettbewerbsökonomische Analyse der Handelsentwicklung und ihrer Folgen für Lieferanten und Verbraucher, S.201.
- ⁵ https://www.bundeskartellamt.de/DE/Wirtschaftsbereiche/LEH/LEH_node.html (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ⁶ Lademann, Rainer/Kleccka, Mitja (2023): Marktbeherrschung im Lebensmitteleinzelhandel? Eine wettbewerbsökonomische Analyse der Handelsentwicklung und ihrer Folgen für Lieferanten und Verbraucher, S. 162f.
- ⁷ <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/lebensmittel/lebensmittelproduktion/steigende-lebensmittelpreise-fakten-ursachen-tipps-71788> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ⁸ https://www.ble.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/230317_UTP.html (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ⁹ <https://www.bmel.de/DE/themen/internationales/aussenwirtschaftspolitik/handel-und-export/utp-richtlinie.html> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ¹⁰ Richtlinie (EU) 2029/633 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette.
- ¹¹ Lademann, Rainer/Kleccka, Mitja (2023): Marktbeherrschung im Lebensmitteleinzelhandel? Eine wettbewerbsökonomische Analyse der Handelsentwicklung und ihrer Folgen für Lieferanten und Verbraucher.
- ¹² Künstler, Kim Manuel (2020): Rechtsgutachten „Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebensmittelwertschöpfungskette“, im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen.
- ¹³ Siehe dazu auch Kapitel 4.1. des vorliegenden Hintergrundpapiers.
- ¹⁴ Ergebnisse der Befragung der Wirtschaftsbeteiligten im Rahmen der Evaluierung des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG). Zeitraum der Befragung: 16.01. – 17.02.2023, S. 5f.
- ¹⁵ Ergebnisse der Befragung der Wirtschaftsbeteiligten im Rahmen der Evaluierung des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG). Zeitraum der Befragung: 16.01. – 17.02.2023, S. 6. Für weitere Informationen zu den Ergebnissen der BLE siehe Anhang und Diskussion.
- ¹⁶ Lademann, Rainer/Kleccka, Mitja (2023): Marktbeherrschung im Lebensmitteleinzelhandel? Eine wettbewerbsökonomische Analyse der Handelsentwicklung und ihrer Folgen für Lieferanten und Verbraucher.
- ¹⁷ Bayrische Landesanstalt für Landwirtschaft (2021): Agrarmärkte Jahresheft 2020.
- ¹⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 20/8328, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ina Lattendorf, Dr. Gesine Löttsch, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
- ¹⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 20/8328, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ina Lattendorf, Dr. Gesine Löttsch, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, S. 2.
- ²⁰ Le BASIC (2023) (Hrsg.): German Cocoa and Chocolate Value Chains Analysis of the distribution of value, costs, taxes, and net margins along the German cocoa and chocolate value chains, S. 39. Online verfügbar: https://www.nachhaltige-agrarlieferketten.org/fileadmin/user_upload/BASIC_German_Cocoa_and_Chocolate_Value_Chains_March_2023_changed_graphs.pdf (zuletzt geprüft am 17.10.2023).
- ²¹ Künstler, Kim Manuel (2020): Rechtsgutachten „Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebensmittelwertschöpfungskette“, im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen; Oxfam Deutschland: Stellungnahme der Einzelsachverständigen Marita Wiggerthale für die 72. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft zur öffentlichen Anhörung zu: a) Antrag der Fraktion der FDP „Faire

Bedingungen für Lebensmittel aus deutscher Landwirtschaft im EU-Wettbewerb“ (BT-Drs. 19/25794), b) Gesetzesentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes“ (BT-Drs. 19/26102), 22. Februar 2021.

²² Deutscher Bundestag, Drucksache 19/29404, Entschließungsantrag zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes, S. 2.

²³ Bundesrat, Drucksache 3/21 (Beschluss), Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes, S. 2.

²⁴ https://www.bundesrat.de/DE/service/mediathek/mediathek-node.html?cms_id=2014751 (zuletzt geprüft am 06.10.2023).

²⁵ Künstler, Kim Manuel (2020): Rechtsgutachten „Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebensmittelwertschöpfungskette“, im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen.

²⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/29404, Entschließungsantrag zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes.

²⁷ Deutscher Bundestag, Drucksache 20/8328, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ina Latendorf, Dr. Gesine Löttsch, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

²⁸ Bundesrat, Drucksache 3/21 (Beschluss), Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes, S. 1.

²⁹ Bundesrat, Drucksache 3/21 (Beschluss), Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes, S. 2.

³⁰ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/29404, Entschließungsantrag zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes.

³¹ <https://www.ktbl.de/webanwendungen> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).

³² <https://www.ktbl.de/webanwendungen/wirtschaftlichkeitsrechner-tier> (zuletzt geprüft am 06.10.2023); Mit einer Demoversion für Interessierte, die sich noch nicht registriert haben: <https://daten.ktbl.de/wkrtierdemo/> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).

³³ <https://lh.hessen.de/pflanze/gemuesebau-und-kraeuter/ktbl-kalkulationsprogramm-schafft-ueberblick-ueber-produktionskosten/> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).

³⁴ <https://www.stmelf.bayern.de/idb/default.html> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).

³⁵ <https://www.ifl.bayern.de/iba/unternehmensfuehrung/088966/index.php> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).

³⁶ <https://www.agrarheute.com/pflanze/online-tool-wirtschaftlichkeit-anbaukultur-berechnen-444224> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).

³⁷ <https://www.landwirtschaft.sachsen.de/planungs-und-bewertungsdaten-14594.html> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).

³⁸ z.B. https://www.destatis.de/EN/Press/2022/08/PE22_353_61241.html (zuletzt geprüft am 06.10.2023).

³⁹ z.B. <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230112-1> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).

⁴⁰ Vgl. Voora, Vivek et al (2023): Global Market report. Banana prices and sustainability, sustainable commodities marketplace series; Vgl. Fountain, Antonie C./Huetz-Adams, Friedel (2022): cocoa barometer.

⁴¹ Fairtrade International (2023): Guidance document. COSP data collection. Online verfügbar: https://files.fairtrade.net/standards/COSP-Guidance-Document_EN.pdf (zuletzt geprüft am 17.10.2023).

⁴² <https://www.agrarheute.com/management/agribusiness/landwirte-liefervertraege-milchpreis-menge-erhalten-610698> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).

⁴³ <https://www.agra.de/age-kompakt/ansicht/news/holzenkamp-haende-weg-vom-artikel-148> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).

⁴⁴ <https://www.milch-board.de/milchmarkt/infos-und-hintergruende-zum-art-148.html> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).

⁴⁵ <https://www.abl-ev.de/apendix/news/details/markt-und-tierhaltungspolitik-fuer-zukunftsfaehige-erzeugung> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).

⁴⁶ Eine Überprüfung des Zusammenhangs zwischen Genossenschaftsprivileg und unfairen Vertragsausgestaltungen hatte übrigens auch der Entschließungsantrag von Bündnis90/ Die Grünen 2021 angemahnt; Siehe dazu: Deutscher Bundestag, Drucksache 19/29404, Entschließungsantrag zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes, S. 2.

⁴⁷ Ein Überblick zu den Regelungen des Art. 210a GMO findet sich hier: <https://www.schulte-lawyers.com/schulteblog/kartellausnahme-nachhaltigkeit-210a-gmo> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).

⁴⁸ <https://www.vie-publique.fr/loi/281793-loi-besson-moreau-18-octobre-2021-remuneration-des-agriculteurs-egalim-2> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).

⁴⁹ Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria.

- ⁵⁰ Ley 16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Siehe dazu auch: <https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/luis-planas-la-reforma-de-la-ley-de-la-cadena-alimentaria-ha-sido-ambi-ciosa-y-ha-impulsado-la-transparencia-sobre-las-relaciones-comer-ciales/tcm:30-644805> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ⁵¹ <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/observatorio-cadena/frescos.aspx> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ⁵² <https://www.aica.gob.es/> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ⁵³ <https://elpais.com/economia/2023-02-23/agricultura-multa-a-dia-y-carrefour-por-incumplir-la-ley-de-la-cadena-alimenta-ria.html> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ⁵⁴ Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA) - Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación zitiert nach https://www.eldiario.es/economia/saltado-ley-cadena-alimentaria-107-multas-dia-carrefour-nestle-froiz-garcia-carrion-se-naladas_1_10441979.html (zuletzt geprüft am 06.10.2023)
- ⁵⁵ https://www.eldiario.es/economia/saltado-ley-cadena-alimentaria-107-multas-dia-carrefour-nestle-froiz-garcia-carrion-se-naladas_1_10441979.html (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ⁵⁶ <https://www.upa.es/upa/actualidad/nueva-ley-de-la-cadena/>, abgerufen am 16.06.2023.; Siehe auch Medienberichterstat-tung z.B. <https://elpais.com/economia/2023-02-23/agricultura-multa-a-dia-y-carrefour-por-incumplir-la-ley-de-la-cadena-ali-mentaria.html> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ⁵⁷ https://www.eldiario.es/economia/saltado-ley-cadena-alimentaria-107-multas-dia-carrefour-nestle-froiz-garcia-carrion-se-naladas_1_10441979.html (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ⁵⁸ https://www.eldiario.es/economia/saltado-ley-cadena-alimentaria-107-multas-dia-carrefour-nestle-froiz-garcia-carrion-se-naladas_1_10441979.html (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ⁵⁹ Künstler, Kim Manuel (2020): Rechtsgutachten „Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebens-mittelwertschöpfungskette“, im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Lan-des Nordrhein-Westfalen, S. 79.
- ⁶⁰ Lademann, Rainer/Klecza, Mitja (2023): Marktbeherrschung im Lebensmitteleinzelhandel? Eine wettbewerbsökonomische Analyse der Handelsentwicklung und ihrer Folgen für Lieferanten und Verbraucher.
- ⁶¹ <https://agriculture.gouv.fr/tout-comprendre-de-la-loi-egalim-2> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ⁶² Künstler, Kim Manuel (2020): Rechtsgutachten „Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebens-mittelwertschöpfungskette“, im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Lan-des Nordrhein-Westfalen, S. 12, 15, 17ff., 22.
- ⁶³ Künstler, Kim Manuel (2020): Rechtsgutachten „Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebens-mittelwertschöpfungskette“, im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Lan-des Nordrhein-Westfalen, S. 13.
- ⁶⁴ <https://initiativefairepreise.de/> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ⁶⁵ Infratest dimpat (2020): ARD-DeutschlandTREND Februar 2020. Repräsentative Studie zur politischen Stimmung im Auftrag der tagesthemen.
- ⁶⁶ Künstler, Kim Manuel (2020): Rechtsgutachten „Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebens-mittelwertschöpfungskette“, im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Lan-des Nordrhein-Westfalen, S. 28.
- ⁶⁷ CEval GmbH (2021): Ergebnisdarstellung. Verbraucher*innenbefragung des Forum Fairer Handel 2021, S. 27. Online verfg-bar: https://www.forum-fairer-handel.de/fileadmin/user_upload/2021.09.29_Bericht_Verbraucherbefragung_2021_final.pdf (zuletzt geprüft am 17.10.2023).
- ⁶⁸ <https://www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/bauern-preise-kritik-verband-100.html> (zuletzt geprüft am 06.10.2023); Münd-liche Auskunft aus dem Vorstand des European Milkboard (EMB) gegenüber Initiative faire Preise in der Lebensmittelkette (INIFAIR), Mai 2023.
- ⁶⁹ <https://www.agra.de/age-kompakt/ansicht/news/zeit-kostendeckender-milchpreise-vorbei> (zuletzt geprüft am 06.10.2023)
- ⁷⁰ Vgl. bspw. <https://www.agrarheute.com/markt/milch/milchpreise-fallen-mai-trendwende-sicht-607614;> <https://www.agra.de/age-kompakt/ansicht/news/zeit-kostendeckender-milchpreise-vorbei> (zuletzt geprüft am 06.10.2023).
- ⁷¹ Lademann, Rainer/Klecza, Mitja (2023): Marktbeherrschung im Lebensmitteleinzelhandel? Eine wettbewerbsökonomische Analyse der Handelsentwicklung und ihrer Folgen für Lieferanten und Verbraucher, S. 108.
- ⁷² Grundsätzlich können Beschwerden über unlautere Handelspraktiken bei der BLE über diese Seite eingereicht werden: https://www.ble.de/DE/Themen/Marktorganisation/Unlautere-Handelspraktiken/RMS-Formular/Formular_node.html (zu-letzt geprüft am 17.10.2023).
- ⁷³ Ergebnisse der Befragung der Wirtschaftsbeteiligten im Rahmen der Evaluierung des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG). Zeitraum der Befragung: 16.01. – 17.02.2023, S. 7.
- ⁷⁴ Ergebnisse der Befragung der Wirtschaftsbeteiligten im Rahmen der Evaluierung des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG). Zeitraum der Befragung: 16.01. – 17.02.2023, S. 8.

-
- ⁷⁵ Ergebnisse der Befragung der Wirtschaftsbeteiligten im Rahmen der Evaluierung des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG). Zeitraum der Befragung: 16.01. – 17.02.2023, S. 7.
- ⁷⁶ Ergebnisse der Befragung der Wirtschaftsbeteiligten im Rahmen der Evaluierung des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG). Zeitraum der Befragung: 16.01. – 17.02.2023, S. 7.
- ⁷⁷ Ergebnisse der Befragung der Wirtschaftsbeteiligten im Rahmen der Evaluierung des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG). Zeitraum der Befragung: 16.01. – 17.02.2023, S. 7.
- ⁷⁸ Ergebnisse der Befragung der Wirtschaftsbeteiligten im Rahmen der Evaluierung des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG). Zeitraum der Befragung: 16.01. – 17.02.2023, S. 9.
- ⁷⁹ Ergebnisse der Befragung der Wirtschaftsbeteiligten im Rahmen der Evaluierung des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG). Zeitraum der Befragung: 16.01. – 17.02.2023, S. 10.
- ⁸⁰ Ergebnisse der Befragung der Wirtschaftsbeteiligten im Rahmen der Evaluierung des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG). Zeitraum der Befragung: 16.01. – 17.02.2023, S. 11.
- ⁸¹ Ergebnisse der Befragung der Wirtschaftsbeteiligten im Rahmen der Evaluierung des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG). Zeitraum der Befragung: 16.01. – 17.02.2023, S. 12.
- ⁸² Diese Befunde werden auch gestützt von Befragungsdaten von Lademann/Kleccka. Siehe dazu auch Endnote 4.
- ⁸³ Zukunft Landwirtschaft (2021): Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft.
- ⁸⁴ Heinrich-Böll-Stiftung (2021): Armut macht Hunger, S. 10f.
- ⁸⁵ Künstner, Kim Manuel (2020): Rechtsgutachten „Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebensmittelwertschöpfungskette“, im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 37ff., 44, 118.
- ⁸⁶ Künstner, Kim Manuel (2020): Rechtsgutachten „Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebensmittelwertschöpfungskette“, im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen. Hier: Zusammenfassung, Hervorhebung im Original.
- ⁸⁷ Künstner, Kim Manuel (2020): Rechtsgutachten „Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebensmittelwertschöpfungskette“, im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 49.
- ⁸⁸ Künstner, Kim Manuel (2020): Rechtsgutachten „Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebensmittelwertschöpfungskette“, im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 28. Neben dem Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten und der flankierenden Maßnahmen empfiehlt das Gutachten weiter ein Verbot der Preiswerbung für Fleisch sowie eine überschießende Umsetzung der UTP-Richtlinie.
- ⁸⁹ Eine höhere Gesamteinnahmesituation bejaht das Gutachten nur für den Fall, dass die Erzeuger:innenkosten höher sind als der Einstandspreis (Künstner, Kim Manuel (2020): Rechtsgutachten „Mögliche rechtliche Ansätze für die Gestaltung fairer Preise in der Lebensmittelwertschöpfungskette“, im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 49. Für das hier verfolgte Verteilungsargument scheint dies allerdings nachrangig.