



Eckpunktepapier zur Einführung einer Ombudsstelle und Generalklausel gegen unlautere Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittellieferkette

„Wir unterstützen die Evaluierung und die Überarbeitung der Umsetzung der EU-Richtlinie über unfaire Handelspraktiken, um einen Wettbewerb mit fairen Erzeugerpreisen im Lebensmittelmarkt zu ermöglichen. Wir führen eine unabhängige und weisungsfreie Ombudsperson ein.“

Auszug aus dem Koalitionsvertrag 2025¹

Mit diesem Eckpunktepapier möchten wir als Initiative Faire Preise einen Beitrag leisten zur Umsetzung des Vorhabens der Bundesregierung, eine Ombudsstelle einzurichten. Dazu beleuchten wir einige der auch nach der Novelle des Agrarorganisationen- und Lieferkettengesetzes 2024 bestehenden Umsetzungsprobleme des Gesetzes. Ergänzend betrachten wir Regelungen und Erfahrungen in Österreich im Umgang mit Beschwerden in Lebensmittellieferketten. Darauf aufbauend formulieren wir konkrete Empfehlungen für die Einrichtung der Ombudsstelle und zur Umsetzung des Gesamtziels, faire Erzeugerpreise im Lebensmittelmarkt zu ermöglichen.

Das Agrarorganisationen- und Lieferketten-Gesetz (kurz: AgrarOLkG), welches seit 2021 die gravierendsten unlauteren Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittellieferkette in Deutschland verbietet, stellt ein wichtiges Instrument zur Stärkung von Erzeuger*innen und anderen Lieferant*innen dar. Viele von ihnen sind aufgrund einer hohen Konzentration im Markt von nur wenigen Abnehmern abhängig und sehen sich mit unlauteren Handelspraktiken bei Vertragsverhandlungen konfrontiert. Das AgrarOLkG gibt ihnen ein Instrument an die Hand, mit dem sie sich dagegen zur Wehr setzen können. Allerdings zeigt sich, dass das Potential des Gesetzes bisher noch nicht vollumfänglich ausgeschöpft wird. Laut aktuellem Tätigkeitsbericht der für das Gesetz zuständigen Durchsetzungsbehörde, der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), sind im Jahr 2024 lediglich vier Beschwerden bei ihr eingegangen. Auch wenn das anonyme Hinweisgebersystem der BLE laut ihrem Bericht besser angenommen wurde, besteht ein auffälliger Unterschied zur Situation in anderen EU-Mitgliedsstaaten. In Österreich etwa wurden im Jahr 2024 bei der ersten Anlaufstelle für unlautere Handelspraktiken, dem sogenannten Fairness-Büro, laut Tätigkeitsbericht 239 Beschwerden eingereicht.² In Spanien werden seit 2013 im Schnitt jährlich 250 Sanktionsverfahren verhandelt.³

Ursachen für niedrige Beschwerdezahl in Deutschland

Verschiedene Umfragen und Gespräche mit Lieferant*innen zeigen, dass die niedrige Zahl an Beschwerden gegen unlautere Handelspraktiken in Deutschland nicht von einer geringeren Betroffenheit zeugt, sondern unter anderem durch folgende Ursachen zu erklären ist:

¹ Koalitionsvertrag der Bundesregierung 2025; S. 43, unter:

https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf (abgerufen am 23.07.2025).

² Siehe Tätigkeitsbericht 2024 des Fairness-Büro, S. 32, unter: <https://www.fairness-buero.gv.at/dam/jcr:1ec8986a-3a60-41c2-a63b-75b65bcca5de/Fairness%20B%C3%BCro%20T%C3%A4tigkeitsbericht%202024.pdf> (abgerufen am 23.07.2025).

³ AICA 2024, online Vortrag „The Spanish experience controlling Unfair Trade Practices“ am 14.05.2025 bei der Deutschen Umwelthilfe e.V.

- **Angstfaktor:** Betroffene Lieferant*innen befinden sich häufig in ökonomischer Abhängigkeit von ihren Abnehmern, da sie aufgrund der hohen Marktkonzentration keine Ausweichmöglichkeiten haben.⁴ Entsprechend hoch ist die Angst vor Vergeltungsmaßnahmen des Käufers im Nachgang einer Beschwerde.⁵
- **Hohe Hemmschwelle und wenig Bekanntheit:** Eng verknüpft mit dem Angstfaktor ist die Tatsache, dass für viele Lieferant*innen die Hemmschwelle, sich an die BLE als Bundesbehörde zu wenden, hoch ist. Für sie ist eine offizielle Beschwerde das letzte Mittel, bevor andere Möglichkeiten ausgeschöpft wurden. Verstärkt wird dies auch dadurch, dass die Verfahren bei der BLE komplex und langwierig sind und hierdurch keine schnelle Abhilfe bei unlauteren Handelspraktiken zu erwarten ist.⁶ Für betroffene Lieferant*innen außerhalb Deutschlands und der EU sind die Hürden eine Beschwerde bei der BLE einzureichen noch höher. Neben der Sprachbarriere kommt hinzu, dass viele nicht über das Wissen verfügen, dass und wie sie sich in Deutschland gegen unlautere Handelspraktiken beschweren können.
- **Umgehung der verbotenen Praktiken:** Viele Lieferant*innen berichten, dass sie sich nicht gegen eine bestimmte unlautere Handelspraktik beschweren würden, weil ihre Abnehmer dann diese einfach anders benennen würden. Eine Beschwerde halten viele daher für sinnlos.

Beispiel Österreich als Vorbild

Ein Blick auf das Beschwerdesystem in Österreich gibt Hinweise, wie den ersten beiden Ursachen entgegengewirkt werden könnte. Dort besteht ein dreistufiges Beschwerdesystem – bestehend aus dem unabhängigen und weisungsfreien Fairness-Büro, welches auf Wunsch der Beschwerdeführer*innen den Fall zur Prüfung an die Bundeswettbewerbsbehörde als Ermittlungsorgan weiterreichen kann, die wiederum den Fall an das Kartellgericht für eine mögliche gerichtliche Bußgeld-Entscheidung übergeben kann. Das Fairness-Büro stellt eine niedrigschwellige Anlaufstelle dar, welche Lieferant*innen bei unlauteren Handelspraktiken zunächst unkompliziert und vertraulich berät. In Form von Mediation oder Vermittlung bietet die Stelle auch informelle Wege der Problemlösung an.

Vor diesem Hintergrund ist es erfreulich, dass sich die Bundesregierung im Koalitionsvertrag auf die Einführung einer „unabhängigen und weisungsfreien Ombudsperson“ geeinigt hat. Diese Stelle kann ähnlich dem Fairnessbüro komplementär zur BLE als niedrigschwellige Anlaufstelle für unlautere Handelspraktiken dienen. Gleichzeitig sollte die Bundesregierung mit der Einführung einer Generalklausel, wie sie auch im Kartellrecht angewendet wird, dem oben beschriebenen Problem der Umgehung von unlauteren Handelspraktiken entgegenwirken.

Im Folgenden werden in Anlehnung an das Fairness-Büro in Österreich sowie in Rücksprache mit betroffenen Lieferant*innen Vorschläge für die Einführung einer Ombudsstelle sowie einer Generalklausel gemacht.

⁴ In einer Ende 2021 durchgeführten Umfrage von Lieferanten in Deutschland gaben 89 % der Befragten an, dass es für sie existenzgefährdend sei, wenn es nicht zu einer Einigung mit der Spitzengruppe im LEH käme, siehe: Lademann, R./Klecza, M. (2023): Marktbeherrschung im Lebensmitteleinzelhandel? Fachmedien Recht und Wirtschaft | dfv Mediengruppe | Frankfurt am Main, S. 157.

⁵ Siehe bspw. Tätigkeitsbericht 2024 der BLE, S. 4, unter: https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Marktorganisation/Unlautere-Handelspraktiken/Taetigkeitsbericht_2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 23.07.2025).

⁶ So schreibt die BLE in ihrem Tätigkeitsbericht 2024, dass sich betroffene Lieferant*innen vor allem eine schnelle Abhilfe wünschten und langwierige und oft komplexe Verwaltungs- und Ordnungswidrigkeitsverfahren dafür aus ihrer Sicht nicht gut geeignet seien. Für sie sei es deutlich effizienter und hilfreicher, wenn die BLE in nicht formalisierten Verfahren den Käufer mit den Vorwürfen konfrontieren würde und dieser die Möglichkeit erhielte, das beanstandete Verhalten schnellstmöglich abzustellen (siehe ebd., S. 5).

I. Ausgestaltung einer Ombudsstelle gegen unlautere Handelspraktiken

1. Funktion und Aufgaben

Die Ombudsstelle sollte folgende Funktionen und Aufgaben übernehmen:

- **Anlaufstelle für Beschwerden über unfaire Handelspraktiken** entlang der gesamten Lebensmittelversorgungskette.
 - Dabei sollten **alle von unlauteren Handelspraktiken Betroffenen** der Stelle **jegliche unfaire Praktik inklusive unfairer Preise** melden können, auch jene welche derzeit laut AgrarOLkG nicht verboten sind. Hierdurch erhält die Stelle Hinweise über mögliche Probleme im Markt, die zur Verbesserung des Gesetzes beitragen können.
 - Auch Betroffene außerhalb Deutschlands und der EU sollten sich an die Stelle wenden können. Das AgrarOLkG gilt explizit auch für sie. Dies ist nicht nur mit einem originären Schutz begründet, da auch Akteure außerhalb der EU von unlauteren Handelspraktiken deutscher Unternehmen betroffen sind. Es soll auch verhindert werden, dass Käufer von Lieferant*innen in Deutschland auf andernfalls nicht geschützte Lieferant*innen außerhalb der EU ausweichen und so der Schutz der Lieferant*innen in Deutschland und der EU untergraben wird.
- **Vertrauliche, unkomplizierte und unparteiische Beratung** von Betroffenen.
- **Informelle Problemlösungsangebote** wie Befassung des Beschwerdegegners oder Mediation zwischen Lieferant*innen, Käufer und Ombudsperson, wenn erstere*r darum bittet.
- Durchführung eines **alternativen Streitbeilegungsverfahrens** (§ 27 AgrarOLkG).
- **Beobachtung von Preisen und Margen** in der Lebensmittelwertschöpfungskette (differenziert nach konventionell und ökologisch), darunter:
 - Frühzeitige Warnung bei übermäßigen Preissprüngen.
 - Analyse von Produktionskosten, der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise und Differenz zu Verbraucherpreisen sowie von Margen entlang der Wertschöpfungskette.
 - Anwendung zunächst auf frische und wenig verarbeitete Grundnahrungsmittel.
- **Initiierung von Untersuchungen** bei wiederholten oder systemischen Meldungen und auf Wunsch der Beschwerdeführer*innen **Weiterleitung relevanter Fälle** an die BLE.
- **Veröffentlichung eines jährlichen Berichts**, der folgende Angaben umfasst:
 - Art, Erheblichkeit und Anzahl der Meldungen.
 - Anzahl intern geklärt sowie weitergeleiteter Beschwerden.
 - Wahrnehmungen und Informationen zu Marktverhalten, Preisentwicklungen und Margen.
 - Erfolgreiche Beschwerden sollten umfänglich veröffentlicht werden, um weiteren Fällen vorzubeugen. Bei bewiesenen Verstößen gegen das AgrarOLkG sollten im Sinne der Transparenz die gegen das Gesetz verstoßenden Unternehmen veröffentlicht werden.

2. Voraussetzungen und Umsetzung

Um den Angstfaktor und die Hemmschwelle für eine Beschwerde zu minimieren sowie eine wirksame Bearbeitung der Beschwerden zu garantieren, sollten folgende Punkte bei der Umsetzung der Ombudsstelle beachtet werden:

- **Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit**
Wie auch das Fairnessbüro sollte die Ombudsstelle im Gegensatz zur BLE vollkommen unabhängig und weisungsfrei sein. Dies kann die Vertrauenswürdigkeit erhöhen sowie die Hemmschwelle für eine Meldung senken.
- **Niedrigschwelliger Zugang**
 - Einfache, digitale und barrierefreie Einreichung über ein sicheres Online-Meldesystem ohne Registrierungspflicht.
 - Volle Anonymität unter Einhaltung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO).
 - Mehrsprachigkeit der Plattform und Materialien (in jedem Fall Englisch, Spanisch, Französisch, Arabisch).
 - Nutzung von datenschutzsicheren Messenger-Diensten, SMS-Gateways oder Hotlines in Produktionsländern zur niederschweligen Kontaktaufnahme.
 - **Perspektivisch:** Unterstützung durch Offline-Möglichkeiten insbesondere für Länder und Regionen mit wenig digitaler Infrastruktur (z. B. Formulare über lokale NGOs, Biokontroll- oder Zertifizierungsstellen).
 - **Perspektivisch:** Vertrauensbildung durch Kooperation mit der Zivilgesellschaft und Produzentenorganisationen in ausgewählten Produktionsländern.
- **Schutz der Hinweisgeber*innen**
 - Der rechtliche Rahmen für Whistleblower-Schutz sollte gemäß EU-Whistleblower-Richtlinie umgehend verbessert werden.
 - Einsatz von technischen Schutzmaßnahmen (z. B. Pseudonymisierung, verschlüsselte Übertragung).
 - Keine Datenweitergabe ohne Einwilligung der Hinweisgeber*innen.
- **Klarer Beschwerdeprozess**
Nach Aussagen von Produzentenorganisationen muss für Betroffene zum einen ersichtlich sein, was für Vorteile die Einreichung einer Beschwerde für sie bringt, da ohne ersichtlichen Nutzen die Hürde zu hoch sei. Zum anderen müssen Verfahren und Ablauf der Beschwerde für Beschwerdeführer*innen transparent sein, damit sie einschätzen können, was auf sie zukommt.
- **Bekanntmachung der Beschwerdemöglichkeiten**
Viele von unlauteren Handelspraktiken Betroffene insbesondere aus dem EU-Ausland haben keine Kenntnisse über das AgrarOLKG und die damit verknüpften Rechte. Um den Bekanntheitsgrad der Beschwerdemöglichkeit zu erhöhen, sollten die zukünftige Ombudsstelle, die BLE sowie das zuständige Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat folgende Maßnahmen ergreifen:
 - Öffentlichkeitwirksame und informierende Aktivitäten weiter ausbauen, z. B. durch verstärkte Präsenz auf nationalen und internationalen Lebensmittel- und Landwirtschaftsmessen sowie gezielte Information der Lieferant*innen über Fachmedien sowie Schulungen.

- Zur Information von Lieferant*innen aus Drittländern sollten Botschaften, Handelsattachés und Lieferant*innenverbände von Drittländern Informationen über die Beschwerdemöglichkeit erhalten. Dies kann sowohl in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung oder auch der EU-Kommission geschehen. Letztere könnte für alle Mitgliedsstaaten über die dem AgrarOLkG zugrundeliegende EU-Richtlinie über unlautere Handelspraktiken informieren.
- Übersetzung von Materialien in internationale Sprachen wie Französisch, Englisch, Spanisch u. a.
- **Ausreichende Ressourcen und Nutzung von Datenbanken**

Wie aus dem aktuellen Tätigkeitsbericht der BLE hervorgeht, verfügt die Behörde nur über unzureichende Ressourcen, um einer zeitnahen Bearbeitung von Beschwerden nachzukommen. Eine von der BLE unabhängige Ombudsstelle sollte mit ausreichenden Kapazitäten ausgestattet werden, damit Betroffene schnell und wirksam unterstützt werden können.

In Spanien bspw. trägt ein gut etabliertes Datenbanksystem der zuständigen Durchsetzungsbehörde AICA (Información y Control Alimentarios), die seit 2014 für die Wertschöpfung in der Lebensmittelkette zuständig ist⁷, zu einer teils automatisierten, zügigen und systematischen Fallbearbeitung bei. Kernauftrag der AICA ist es, eine nachhaltige Verteilung des Mehrwerts an alle Stufen in der Lebensmittelkette zu sichern und eine Mehrwertvernichtung zu vermeiden. Seit dem 30. Juni 2023 müssen in Spanien alle Lebensmittelverträge mit Primärerzeuger*innen und Erzeugergemeinschaften in das digitale Lebensmittelvertragsregister eingetragen werden, das über eine Anwendung auf der Website der AICA zugänglich ist. Die AICA arbeitet eng mit Behörden der autonomen Regionen zusammen. Im Jahr 2024 hat das spanische Agrarministerium die staatliche Agentur weiterentwickelt, womit sie ihre Kontrollkapazitäten erheblich verstärken wird.⁸ Als weitere Orientierung für die Ombudsstelle kann das Fairnessbüro in Österreich dienen.

II. Einführung einer Generalklausel in das AgrarOLkG

Im Hinblick auf das oben beschriebene Problem, dass im AgrarOLkG verbotene Handelspraktiken häufig umgegangen werden, könnte eine Generalklausel, wie sie bereits in den Gesetzen gegen Wettbewerbsbeschränkungen („GWB“) und des unlauteren Wettbewerbs („UWG“) zum Einsatz kommt, Abhilfe schaffen. Im Gegensatz zum jüngst eingeführten Umgehungsverbot würde sie nicht nur Sachverhalte abdecken, die wirtschaftlich und wertungsmäßig den im AgrarOLkG verbotenen Praktiken entsprechen, sondern könnte nach umfassender Prüfung auch unlautere Handelspraktiken untersagen, die noch nicht konkret im AgrarOLkG aufgeführt sind, aber dem Schutzzweck des AgrarOLkG entsprechen.⁹

⁷ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2025): La Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA) es una entidad necesaria en la vigilancia de la Cadena Alimentaria, unter: https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/detalle_noticias/la-agencia-de-informacion-y-control-alimentarios--aica--es-una-entidad-necesaria-en-la-vigilancia-de-la-cadena-alimentaria/0b1611a3-9864-45fa-961b-3bd0ead1d26d (abgerufen am 23.07.2025).

⁸ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2024): Primera reunión del Consejo Asesor de la AICA en 2024, unter: <https://www.mapa.gob.es/dam/mapa/contenido/prensa/notas-de-prensa/documentos/240403lplanasconsejoasesoraica.pdf> (abgerufen am 23.07.2025).

⁹ Eine gängige Umgehung ist etwa die zunehmende Pay-on-scan-Praktik der Käufer. Diese sollte in jedem Fall gemäß § 12 AgrarOLkG als unfaire Handelspraktik (in der „schwarzen“ Liste) untersagt werden, weil mit ihr das Risiko der verkauften Menge, Diebstähle und des Verderbs allein auf Lieferant*innen geschoben wird.

Sowohl die primär behördliche Durchsetzung der kartellrechtlichen Generalklauseln durch das Bundeskartellamt als auch die primär gerichtliche Durchsetzung der Generalklauseln des UWG belegen, dass solche Generalklauseln nicht zu Durchsetzungsproblemen führen. Dies wäre auch bei einer Generalklausel im AgrarOLkG nicht der Fall, da die schwarzen und grauen Verbotstatbestände eine hinreichende Konkretisierung für die normative Ausfüllung der Generalklausel bieten, so wie insbesondere bei der Anwendung des UWG. Die Generalklauseln des GWB sind sogar noch weniger gesetzlich vorgeformt, ohne dass eine unzureichende behördliche Durchsetzung festgestellt werden kann.

Die Klausel könnte folgendermaßen in das AgrarOLkG eingefügt werden:

- Die „eleganteste“ Möglichkeit zur Schaffung einer Generalklausel ist die Ersetzung des Wortes „ausschließlich“ durch „insbesondere“ im § 23:

§ 23 Verbot der unlauteren Handelspraktiken

*Die Ausnutzung des wirtschaftlichen Ungleichgewichts zwischen dem Käufer und dem Lieferanten durch unlautere Handelspraktiken des Käufers ist verboten. Eine Ausnutzung des wirtschaftlichen Ungleichgewichts nach Satz 1 liegt **ausschließlich insbesondere** vor, wenn der Käufer [...]*

- Alternativ kann eine Generalklausel wie folgt aussehen:

§ 23 Verbot der unlauteren Handelspraktiken

(1) Unlautere Handelspraktiken der Käufer gegenüber den Lieferanten sind unzulässig.

(2) Unlautere Handelspraktiken im Sinne des Abs. 1 liegen immer vor, wenn der Käufer:

- 1. Vertragsbedingungen verwendet, die*
... [Auflistung der Verbotstatbestände]

Kontakt:

Reinhild Benning, Deutsche Umwelthilfe, benning@duh.de

Berit Thomsen, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, thomsen@abl-ev.de

Maja Volland, Forum Fairer Handel, m.volland@forum-fairer-handel.de

*Die Initiative für faire Preise in der Lieferkette wird getragen von Organisationen der bäuerlichen Landwirtschaft, der Milchviehhalter*innen, des Fairen Handels, der Entwicklungspolitik und des Umwelt- und Verbraucher*innenschutzes.*

August, 2025