HDE
Handelsverband
Deutschland

Stellungnahme

Stand: 6. Januar 2026

I. Einleitung

Die Richtlinie (EU) 2019/633 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette (im Folgenden UTP-Richtlinie) ist am 30. April 2019 in Kraft getreten und war bis zum 1. November 2021 in nationales Recht umzusetzen. Die Richtlinie zielt darauf ab, einen europäischen Mindestschutz gegen unfaire Handelspraktiken innerhalb der Agrar- und Lebensmittellieferkette zugunsten kleinerer Lieferanten und Erzeuger zu schaffen. In Deutschland ist die Richtlinie am 24. August 2021 mit dem am 15. Juli 2024 novellierten Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG) umgesetzt worden.

Gemäß Artikel 12 der Richtlinie hatte die Europäische Kommission bis zum im Vorhinein festgelegten Datum des 1. Novembers 2025 Zeit, eine erste Bewertung dieser Richtlinie vorzunehmen. Die Bewertung stützt sich dabei vornehmlich auf eine von der Kommission in Auftrag gegebene und unter Federführung der italienischen Beratungs- und Analysefirma Areté erstellten Studie zur UTP-Richtlinie sowie ihren mitgliedstaatlichen Umsetzungsgesetzen. Daneben hat die Europäische Kommission auch eigene Untersuchungen und Konsultationen durchgeführt. Die Ergebnisse ihrer Bewertung hat die Kommission in einem Evaluierungsbericht (COM(2025) 728 final) zusammengefasst, der dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen am 01. Dezember 2025 vorgelegt wurde.

II. Executive Summary

Nachfolgend werden wir darlegen, dass die europäischen Vorgaben der UTP-Richtlinie geeignet sind, den Wettbewerb in der Lieferkette zu beschränken. Die EU-Vorgaben sind daher mit erheblichen volkswirtschaftlichen Risiken und der Gefahr von Wohlstandsverlusten verbunden. Die Beschränkungen der Privatautonomie und des Wettbewerbs durch die Vorgaben der UTP-Richtlinie sollten daher keinesfalls durch eine Anhebung des Regulierungsniveaus erhöht werden. Vielmehr sollte der europäische Gesetzgeber insbesondere mit Blick auf die Verbraucherwohlfahrt und die derzeit ohnehin problematische Preisentwicklung im Lebensmittelbereich eine Deregulierung der EU-Vorgaben in Betracht ziehen, statt schlecht begründeten Partikularinteressen und Wünschen einzelner Branchen zur Verbesserung ihrer Ertragslage auf Kosten der Konsumenten zu folgen.

Der HDE hält daher folgende Maßnahmen für erforderlich:

- Der Anwendungsbereich der UTP-Richtlinie (Art. 1) ist gemäß dem ursprünglichen Entwurf der EU-Kommission auf Unternehmen mit einem weltweiten Jahresumsatz von maximal 50 Mio. Euro und auf die Vertragsbeziehungen zwischen landwirtschaftlichen Erzeugern bzw. ihren Genossenschaften und ihren unmittelbaren Abnehmern zu beschränken und vollständig zu harmonisieren, so dass nationale Regelungen nicht mehr davon abweichen können.
- Der Katalog generell verbotener Klauseln darf wegen drohender Effizienzverluste nicht erweitert werden. Insbesondere ist auch aus rechtssystematischen und -staatlichen Gründen auf die Einführung einer Generalklausel zu verzichten.

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

- Es darf weder zur pauschalen Einführung eines Verbots des Einkaufs unter Produktionskosten kommen noch dürfen Mindestpreise vorgegeben werden.

III. Bewertung des Evaluierungsberichts der EU-Kommission

Unscharfe Beobachtungen durch begrenzte Daten und krisenhafte Weltlage

Der Bericht der Europäischen Kommission (COM(2025) 728 final) über die Bewertung der Richtlinie über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette ((EU) 2019/633) nimmt gleich zu Beginn eine sachgerechte Einschränkung seiner Aussagekraft vor. Zum einen wird ein relativ kurzer Beobachtungszeitraum konstatiert – in manchen Mitgliedstaaten ist die Richtlinie erst seit 2022 umgesetzt. Zum anderen stehen aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen wenig und nicht gewichtete Daten zur Verfügung: 90 % aller EU-Ermittlungen fanden in nur vier Mitgliedstaaten (Spanien, Italien, Zypern und Ungarn) statt. Diese mäßige und für ein valides Ergebnis unzureichende Datenlage trifft auf ein Weltgeschehen, das in der jüngeren Vergangenheit intensiv von externen Schocks (COVID-19, Ukrainekrieg, Inflation) beeinflusst wurde. All diese Faktoren machen eine treffsichere Beurteilung, ob das Ziel der Richtlinie, der Schutz kleiner Landwirte und Lieferanten vor missbräuchlichen Praktiken großer Käufer, tatsächlich erreicht wird, äußerst schwierig.

Effektivität nicht eindeutig belegbar

Insbesondere aufgrund der zuvor beschriebenen Unschärfen in der Beurteilung der Wirksamkeit der Richtlinie kommt der Bericht zu dem Schluss, dass *„(…) nicht bestätigt werden (kann), dass unlautere Handelspraktiken nach der Umsetzung der Richtlinie erheblich zurückgegangen sind.“* Im Gegenteil deute die jüngsten Erkenntnisse der gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) *„(…) auf eine Verringerung der Zahl der gemeldeten unlauteren Handelspraktiken hin.“* Lediglich im Bereich des Zahlungsverzugs konnte eine wahrscheinliche Verbesserung festgestellt werden. Dabei ist die Einschätzung der Wirksamkeit der Richtlinie zwischen Lieferanten und Käufern erwartungsgemäß unterschiedlich. Die zusätzlich festgestellte schwache Sensibilisierung für die Regelungen und Verbotstatbestände der Richtlinie unter den Beteiligten sowie die niedrigen Beschwerdequoten lassen aus Sicht des HDE ebenfalls keine eindeutigen Schlüsse zu.

Die relativ geringe Anzahl von Meldungen unfairer Handelspraktiken und die niedrige zweistellige Anzahl dagegen von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) eingeleiteter Verfahren wird immer wieder damit begründet, dass angeblich davon betroffene Lieferanten diese aus Angst vor Vergeltungsmaßnahmen – 29% der weniger als 2.000 Befragten gaben dies als Hauptgrund an – nicht den Behörden melden. Tatsächlich sei von einer hohen Dunkelziffer nicht angezeigter unfairer Handelspraktiken auszugehen. Dies ist jedoch weder belegt noch überzeugend. Die anonymen Beschwerdemöglichkeiten (vgl. Hinweisgeberportal der BLE) werden ebenfalls nicht oder kaum genutzt, obwohl sie einen wirksamen Schutz vor angeblichen Vergeltungsmaßnahmen bieten. Das anonyme Hinweisgeberportal der BLE ist zum Beispiel leicht über die gängigen Suchmaschinen erreichbar. Die BLE erläutert in ihrem Hinweisgeberportal auch, dass eine Rückverfolgung von eingehenden Hinweisen technisch unmöglich ist. Würde eine nicht nur unerhebliche Zahl der insgesamt mehr als neun Millionen Landwirte und Lebensmittelhersteller in der EU erheblich unter der angeblichen Dunkelziffer von Verstößen gegen das AgrarOLkG leiden, wäre eine wesentlich stärkere Nutzung der anonymen Beschwerdemöglichkeiten beispielsweise durch Erzeugerorganisationen und Verbände zu erwarten.

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

Ebenso sprechen die bereits beschriebene ungleichmäßige Verteilung der Untersuchungen - 90 % aller EU-Ermittlungen in nur vier Mitgliedstaaten – sowie die niedrige Erfolgsquote – ein festgestellter Verstoß mit anschließender Sanktion nur in einem Drittel der Fälle – gegen ein weitverbreitetes Problem mit unfairen Handelspraktiken in der Lebensmittellieferkette. Diese festgestellten Verstöße führten dann im Zeitraum zwischen 2021 und 2024 zu Geldbußen in Höhe von 41,9 Mio. Euro. Diese Summe muss dabei im Vergleich zum Umsatz und der Zahl der bestehenden Handelsbeziehungen innerhalb der Lebensmittellieferkette sowie gegenüber des Erfüllungsaufwands gesehen werden. Allein der deutsche Lebensmitteleinzelhandel bündelt nach Schätzungen des HDE die Sortimente von über 10.000 Herstellern. Zwar spricht der Bericht im Ergebnis von einem effizienten Kosten/Nutzen-Verhältnis, dies allerdings vorwiegend mit Blick auf die Landwirte, die einen eventuellen Nutzen der Richtlinie genießen können und deren Kosten unter allen Beteiligten am geringsten ausfallen. Richtigerweise benennt der Bericht den Kostenaufwand pro Betrieb im Einzelhandel als am höchsten (für Deutschland 12 Mio. Euro). Diese Kosten, die für den deutschen Einzelhandel auch durch die überschießende Umsetzung der Richtlinie hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs entstehen, müssen in Relation zu den niedrigen Beschwerde- und Verfahrenszahlen gestellt werden.

Die Tatsache, dass es nur eine geringe Anzahl an Beschwerden gibt, darf dabei nicht als Beleg für die Existenz eines „Angstfaktors“ genommen werden. Die UTP-Regelungen sind nicht unzureichend. Vielmehr haben die Unternehmen der Lebensmittellieferkette schlicht ihre Einkaufsverträge den Vorgaben angepasst, so dass Rechtsverletzungen vermieden werden. Zum Beispiel hat das Verbot der Rücknahme von Waren in Deutschland dazu geführt, dass der Handel die Vereinbarung von Retourenmöglichkeiten seit Inkrafttreten der Regelung ablehnt. In der Konsequenz haben sich die Lieferanten mit Hinweis auf dieses AgrarOLkG-treue Verhalten des Handels wegen der fehlenden Flexibilität der Vorgaben bei der BLE beschwert.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mittlerweile geregelt

Der Evaluationsbericht stellt weiter fest, dass es innerhalb des Binnenmarktes mit Blick auf die UTP-Richtlinie vereinzelt zu grenzüberschreitenden Sachverhalten kommen kann. Um eine effektive Wirkung der Richtlinie zu gewährleisten, müsse eine Zusammenarbeit der unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Durchsetzungsbehörden geregelt werden. Die Durchsetzung gleicher Regeln in allen Mitgliedstaaten sei für das Funktionieren des Binnenmarktes unerlässlich.

Dabei ist es entscheidend, dass Unternehmen rechtssicher vorhersagen können, welches Recht sie zu befolgen haben. Daher kann sich eine mitgliedstaatliche Zusammenarbeit von Durchsetzungsbehörden im Ergebnis immer nur auf harmonisiertes europäisches Recht beziehen. Darüber hinausgehendes nationales Recht gilt immer nur innerhalb des jeweiligen Mitgliedstaates, der dieses Recht geschaffen hat.

Die Kommission hat bereits 2024 einen Vorschlag für eine Verordnung zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Rahmen der UTP-Richtlinie vorgelegt (2024/0318(COD)). Mit der mittlerweile erzielten politischen Einigung im Trilog-Verfahren scheint ein Verordnungstext gefunden worden zu sein, der sich weitestgehend auf harmonisiertes Recht beschränkt. Sofern diese Verordnung so beschlossen wird, halten wir die Schlussfolgerung der Kommission zu mehr grenzüberschreitender Zusammenarbeit für ausreichend erfüllt und sehen keinen weiteren Handlungsbedarf.

Europäischer Mehrwert liegt in gleichen Wettbewerbsbedingungen

Die Kommission zieht in ihrem Evaluationsbericht den Schluss, dass die UTP-Richtlinie einen europäischen Mehrwert bietet. Dabei wird insbesondere die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen genannt. Dies

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

verwundert angesichts des regulatorischen Flickenteppichs unterschiedlicher, nationaler Umsetzungsgesetze, mit denen die Mitgliedstaaten – wie zum Beispiel Deutschland – teilweise über die Regelungen der UTP-Richtlinie hinausgehende und restriktivere Regelungen geschaffen haben. Als problematisch werden im Bericht insofern zurecht die *„erhebliche(n) Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften“* beschrieben. Dabei sticht insbesondere die Entscheidung einiger Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, hervor, *„den Schutz vor unlauteren Handelspraktiken (auch) auf große Lieferanten auszuweiten.“*

Der HDE ist seit je her der Ansicht, dass eine in der UTP-Richtlinie angelegte Fragmentierung der Wettbewerbsbedingungen innerhalb des Binnenmarkts zu Verbraucherwohlfahrtsverlusten führt. Die Erweiterung des Anwendungsbereichs der UTP-Verbote auf große Lieferanten verschiebt das marktwirtschaftliche Kräfteverhältnis zwischen großen Marktteilnehmern unnötig zugunsten großer Lieferanten der Lebensmittelindustrie und bewirkt eine problematische Wettbewerbsverzerrung. Wie in der Diskussion um eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Durchsetzungsbehörden sind auch hier die gleichen Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt von entscheidender Bedeutung.

Die Kommission liegt daher richtig, wenn sie eine uneinheitliche Anwendung der Richtlinie kritisiert. Letztlich läuft ein deutlich erweiterter Anwendungsbereich dem eigentlichen Zweck der Richtlinie, dem Schutz kleiner Landwirte und Erzeuger, entgegen. Dies bestätigt auch die Monopolkommission in ihrem 84. Sondergutachten, das am 21. November 2025 veröffentlicht wurde. Sie fordert darin den Anwendungsbereich konsequent auf Erzeuger/Landwirte und ihre unmittelbaren Abnehmer zu begrenzen (ebenda, Rn. 400).

Schlussfolgerungen der Kommission

Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Probleme bei der tatsächlichen Bewertung der Richtlinie können die Schlüsse, welche die EU-Kommission zieht, nur ein erster vager Ausgangspunkt sein, aus dem kein konkreter Handlungsbedarf abgeleitet werden kann. Es ist weiter von entscheidender Bedeutung, dass eventuellen Änderungen an der Richtlinie ein umfassender, faktenbasierter und ergebnisoffener Folgenabschätzungsprozess vorausgeht.

Die einzelnen Schlussfolgerungen der Kommission möchten wir wie folgt kommentieren:

- Die erwähnte „*Sensibilisierung*“ für die Möglichkeiten der bisherigen Richtlinie mit ihren harmonisierten Vorgaben ist ein wichtiger Schritt. Vor der Schaffung neuer Gesetzgebung sollte stets die Funktionsfähigkeit der bisherigen Gesetze überprüft und verhältnismäßig ausgeschöpft werden, um das intendierte Regelungsziel zu erreichen.

- Bei der vorgeschlagenen „*Verbesserung der Durchsetzung und zur Bewältigung des Angstfaktors*“ sehen wir aus deutscher Perspektive keine ausreichenden Belege für das Vorliegen eines strukturellen Problems. Selbst wenn die Problematik bestehen würde, existieren bei Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze keine Möglichkeiten zur befriedigenden Lösung der „Ross- und Reiterproblematik“. Zum Beispiel würden Ordnungsmaßnahmen auf Basis anonymer Meldungen eine Rechtsverteidigung für den Betroffenen faktisch ausschließen, was mit rechtsstaatlichen Grundsätzen unvereinbar wäre. Im Zweifel sollte hier ebenfalls zunächst auf das Potential von Sensibilisierung und Aufklärung zurückgegriffen werden.

- Eine *„Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“* darf sich nur auf die harmonisierten Vorgaben der Richtlinie beziehen. Mit dem bereits ausverhandelten Verordnungsvorschlag (2024/0318(COD)) ist bereits ausreichend für Verbesserungen gesorgt.

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

- Die angesprochene *„Verbesserung der Überwachung“* durch vermehrte Datenerhebung kann dazu führen, ein besseres Bild über die Auswirkungen der Gesetzgebung zu erlangen. Dabei müssen jedoch Unternehmen vor anwachsender Bürokratie geschützt sowie bestehende (öffentliche) Datenquellen zunächst effektiv genutzt werden.

- Die „*Bekämpfung der uneinheitlichen Anwendung der Richtlinie*“ ist im Ergebnis das zentrale Problem der fehlenden Harmonisierung. Zwar müssen nationale Besonderheiten immer Berücksichtigung in Gesetzgebung finden können - eklatante Unterschiede in den Rechtstandards der Mitgliedstaaten führen jedoch zu Binnenmarkthemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen. Daher braucht eine Schutznorm für schwächere Marktteilnehmer zwingend einen maximal-harmonisierten Anwendungsbereich.

- Eine *„Reaktionsfähigkeit auf neu entstehende Bedürfnisse“,* die in einer Ausweitung der Liste grauer und schwarzer Praktiken führt, sollte nur als letztes Mittel zur Bekämpfung tatsächlich bestehender und weitverbreiteter missbräuchlicher Praktiken dienen. Insbesondere ein Verbot des Kaufs unter Produktionskosten darf nicht pauschal eingeführt werden, da eine Bestimmung von Produktionskosten rechtssicher nicht möglich ist und außerdem mit unverhältnismäßigem bürokratischem Aufwand verbunden wäre. Hier als auch in weiteren Fällen ist entscheidend, ob tatsächlich ein systematischer Missbrauch von Praktiken vorliegt, der schwächere Marktteilnehmer gezielt belastet.

IV. Vorschläge zur Verbesserung oder Weiterentwicklung der bestehenden Regelungen

Anwendungsbereich vereinfachen, einschränken und vollharmonisieren

Nach Art. 1 Abs. 2 UTP-RL gelten die europäischen Regelungen nur für den Verkauf von Agrar-, Fischerei- und Lebensmittelerzeugnissen durch Lieferanten, die einen Jahresumsatz von höchstens 350 Mio. Euro haben. Mit dem Schwellenwert von 350 Mio. Euro ist der EU-Normgeber ohne überzeugende Begründung bereits deutlich über die ursprünglichen Pläne der EU-Kommission hinausgegangen. Nach dem ursprünglichen Richtlinien-Entwurf der EU-Kommission sollten die Regelungen nämlich nur auf Lieferanten aus dem KMU-Bereich mit einem Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro anwendbar sein.

Auf nationaler Ebene wurde der Anwendungsbereich in zahlreichen Mitgliedsstaaten auf Grundlage von Art. 9 Abs. 1 UTP-RL ein weiteres Mal erweitert. So sind z. B. in Deutschland nach § 10 Abs. 1 S. 2 AgrarOLkG die UTP-Verbote beim Verkauf von Milch- und Fleischprodukten sowie von Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukten einschließlich Kartoffeln auch auf Unternehmen mit einem Jahresumsatz im jeweiligen Verkaufssegment in Deutschland mit bis zu 4 Mrd. Euro anwendbar, soweit der globale Umsatz der Lieferanten 15 Mrd. Euro nicht übersteigt und nicht mehr als 20 Prozent des Käuferumsatzes beträgt.

Die Möglichkeit zur Erweiterung des Anwendungsbereichs auf nationaler Ebene über die Mindestvorgaben der Richtlinie hinaus widerspricht der Zielsetzung des europäischen Normgebers und schränkt die Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit unverhältnismäßig ein. Diese unverhältnismäßige Erweiterung des Anwendungsbereichs und der daraus resultierenden Einschränkung der Vertragsautonomie wird abgelehnt. Außerdem sollte die Anwendung der UTP-Verbote auf größere Unternehmen mit einem Umsatz von über 50 Mio. Euro ebenso kritisch hinterfragt werden wie die Einbeziehung der den Erzeugern nachgelagerten Verarbeitungsstufen in den Schutzbereich der Norm.

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

1. Europäischer Hintergrund

Der Regelungsgegenstand der UTP-Richtlinie wurde über viele Jahre auf europäischer Ebene intensiv diskutiert.

Die geltende Richtlinie widerspricht grundsätzlich den Prinzipien einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung: Sie ist von dem Willen getragen, die Position kleinerer Erzeuger in den Vertragsverhandlungen mit relativ größeren Vertragspartnern einseitig zu verbessern (in der Annahme, dass sie aufgrund ihrer Größe eine schlechtere Verhandlungsposition haben) und ihre Erträge durch regulatorische Eingriffe in den Wettbewerb zu erhöhen.

Selbst der ordnungspolitisch fragwürdige Ansatz, die Ertragssituation der Landwirte durch gesetzliche Regulierung zu verbessern, wurde durch die Ausdehnung des Schutzbereichs auch auf nachgelagerte (Industrie-)Unternehmen der Lebensmittellieferkette bereits im Entwurf der EU-Kommission verwässert und damit die ordnungspolitische Fehlausrichtung der europäischen Gesetzgebung weiter verschärft. Im weiteren EU-Normgebungsverfahren wurde der im Richtlinienentwurf vorgesehene, auf einer umfassenden Folgenabschätzung basierende Anwendungsbereich, von dem ursprünglich lediglich KMU-Unternehmen mit maximal 249 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. Euro erfasst werden sollten, zudem um 700 Prozent auf 350 Mio. Euro Jahresumsatz erhöht.

Dabei ist die Erweiterung des Schutzbereichs auf größere Industrieunternehmen oberhalb des KMU-Bereichs zur Zweckerreichung weder erforderlich noch geeignet. Es ist eine Tatsache, dass eine Beeinträchtigung der Erzeuger durch Vertragsgestaltungen zwischen nachgelagerten Akteuren der Lebensmittellieferkette wie Industrie und Handel („Kaskadeneffekt“) in keiner Weise belegt ist. Dies wird nicht zuletzt durch die Folgenabschätzung der EU-Kommission bestätigt. Auch das Monitoring des Thünen-Instituts bestätigt den fehlenden Zusammenhang zwischen den Margen der nachgelagerten Stufe in der Lebensmittellieferkette und der Ertragslage der Erzeuger, in dem es am 21. November 2025 festgestellt hat: „*Die Preissteigerungen (bei Lebensmitteln) sind weniger von steigenden Margen des Handels als von höheren Produktions- und Einkaufskosten getrieben.*“

Im Gegenteil kann der Eingriff in die Austauschverhältnisse zwischen Industrie und Handel aber die unterschiedlichen Ertragslagen der Hersteller und des Lebensmitteleinzelhandels zementieren oder weiter zu Gunsten der Hersteller beeinflussen. Bereits heute erzielen Hersteller im Vergleich zum Handel vielfache Renditen von teilweise über 20 Prozent. Auch die Monopolkommission hat festgestellt, dass die Verhandlungsposition des Lebensmitteleinzelhandels im Verhältnis zu den Herstellern tendenziell überschätzt wird (Sondergutachten 84 der Monopolkommission: Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette, 2025, K19). Weiterhin hat die Monopolkommission in ihrem Sondergutachten ausdrücklich dargelegt, dass dieser Kaskadeneffekt nicht existiert. (Sondergutachten 84 der Monopolkommission: Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette, 2025, Seite 202, Ziffer 398). Soweit die Lieferanten des Handels auf Basis der UTP-Richtlinie einen höheren Ertrag erzielt haben, wurde dieser von den Herstellern nicht an die landwirtschaftlichen Erzeuger weitergegeben. Die Preise für Lieferungen der Landwirte an die Verarbeiter bilden sich im Wesentlichen auf dem Weltmarkt, so dass die Verarbeiter keine Notwendigkeit und kein Interesse haben, höhere Einnahmen an die Landwirte weiterzuleiten. Im Endeffekt führt die UTP-Richtlinie mit dem aktuellen Anwendungsbereich dazu, dass die Verarbeiter höhere Erträge erzielen können, die Verbraucher diese tendenziell durch höhere Preise bezahlen müssen und die Landwirte davon nicht profitieren.

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

Die geltende UTP-Richtlinie nimmt mit den Erweiterungen ihres Anwendungsbereichs auf Unternehmen mit bis zu 350 Mio. Euro Umsatz und durch die Einbeziehung der nachgelagerten industriellen Verarbeitungsstufen Wettbewerbsbeschränkungen in der gesamten Lieferkette bewusst in Kauf und ist bereits für sich betrachtet mit erheblichen volkswirtschaftlichen Risiken und der Gefahr von Wohlstandsverlusten verbunden.

2. Erweiterung des Anwendungsbereichs auf Grundlage von Art. 9 Abs. 1 UTP-RL

Die durch Art. 9 Abs. 1 UTP-RL ermöglichte Erweiterung des Anwendungsbereichs, z. B. durch die nationale Regelung in Deutschland (§ 10 Abs. 1 S. 2 AgrarOLkG), maximiert die mit der Richtlinie ohnehin schon verbundenen Gefahren für den Wettbewerb und die Ausgewogenheit in den Vertragsbeziehungen. Sie hat tendenziell preissteigernde Wirkung zu Lasten der Verbraucher. Landwirten und Erzeugern bringt sie dagegen keinen Mehrwert. Im Widerspruch zu den Verbraucherinteressen hat der deutsche Gesetzgeber aber im Zuge der letzten Novelle des nationalen Umsetzungsgesetzes im Jahr 2024 gleichwohl darauf verzichtet, die Erweiterung des Anwendungsbereichs für den Verkauf von Milch- und Fleischprodukten sowie von Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukten einschließlich Kartoffeln zurückzunehmen bzw. auslaufen zu lassen.

Um die mit diesem Gold-Plating verbundenen Marktstörungen und Nachteile für die Verbraucher zu vermeiden, sollte der Anwendungsbereich der UTP-Richtlinie auf 50 Mio. Euro reduziert, die Anwendung der UTP-Regulierung auf die Vertragsbeziehungen zwischen Erzeugern bzw. Erzeugergenossenschaften und ihren unmittelbaren Abnehmern beschränkt und vollharmonisiert werden.

a. Gefahr ernsthafter Marktstörungen

Die Erhöhung der Umsatzschwelle für den Anwendungsbereich ist immer mit dem Risiko schwerwiegender Marktstörungen und Effizienzverlusten zum Nachteil der Verbraucher verbunden.

In den Erwägungsgründen der UTP-Richtlinie wird klargestellt, dass KMU-Unternehmen im Fokus der Regulierung stehen und durch den neuen Rechtsrahmen primär geschützt werden sollen. Die Erweiterung des ursprünglich im Kommissionsentwurf vorgesehenen Anwendungsbereichs und die damit verbundene Einbeziehung größerer Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis zu 350 Mio. Euro in den Schutzbereich wurde auf EU-Ebene mit der angeblichen Notwendigkeit der Verhinderung von unterstellten, aber weder belegten noch existierenden „Kaskadeneffekten“ zu Lasten der Erzeuger begründet. Es war gleichzeitig das erklärte Ziel des EU-Normgebers, große Unternehmen, die „*nicht oder wesentlich weniger gefährdet sind als ihre kleineren … Wettbewerber*“, vom Schutzbereich der Richtlinie auszunehmen.

Dies hatte erhebliche wettbewerbsökonomische Gründe. Der Chefvolkswirt der GD Wettbewerb hatte bereits im Rahmen des Impact Assessments festgestellt: „*Die Regulierung von Handelsgeschäften zwischen … großen Akteuren könnte den Druck verringern, den Großkunden auf große Hersteller ausüben können, um ihre Margen zu verringern, und aufgrund ihrer breiten Auswirkungen auf den Markt und letztlich auf die Verbraucherpreise erhebliche Marktstörungen verursachen.*“[1]

Die EU-Kommission hat demnach zu Recht befürchtet, dass große Hersteller die UTP-Regeln nutzen werden, um Druck auf den Lebensmitteleinzelhandel auszuüben und ihre Profite zu steigern, ohne dass die Erzeuger

[1] Impact assessment accompanying the document „Proposal for a directive on unfair trading practices in business-to-business relationships in the food supply chain“, SWD [2018] 92 final, S. 260, 262.

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

von dieser Maßnahme profitieren. Entsprechende Kostensteigerungen des Lebensmitteleinzelhandels tragen zu steigenden Verbraucherpreisen bei.

Zusammenfassend wurden also bereits im EU-Normgebungsverfahren Effizienzverluste zu Lasten der Verbraucher für den Fall befürchtet, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie auch auf größere Anbieter ausgedehnt werden sollte. Hingegen können daraus resultierende Effizienzsteigerungen, die die Verluste zu Lasten der Verbraucher zumindest ausgleichen und die Erweiterung des Anwendungsbereichs der UTP-Richtlinie als erforderlich, angemessen und geeignet erscheinen lassen könnten, nach wie vor nicht nachgewiesen werden.

Der EU-Gesetzgeber hat sich daher bewusst dafür entschieden, den Anwendungsbereich zu begrenzen und große Lieferanten vom Schutzbereich der Richtlinie auszunehmen. Auch die Praxis belegt grundsätzlich die Richtigkeit dieser Entscheidung: Große Lieferanten der Industrie sind gegenüber dem Einzelhandel nicht schutzbedürftig. Sie treten selbstbewusst und mindestens auf Augenhöhe in den Vertragsverhandlungen mit den Einzelhändlern auf und zögern nicht, auch Lieferstopps zu verhängen, um zur Durchsetzung der gewünschten Verhandlungsergebnisse Druck auf ihren Abnehmer auszuüben (vgl. z. B. Lebensmittel-Zeitung vom 30. September 2022: „Mars legt sich mit EDEKA und REWE an“). Die EU-Kommission hat daher ursprünglich richtigerweise nicht das Ziel verfolgt, die Verhandlungsposition des Lebensmitteleinzelhandels gegenüber großen Lieferanten zu mindern. Der EU-Normgeber hat vielmehr ausdrücklich Handlungsbedarf ausschließlich im Verhältnis kleiner Anbieter zu großen Abnehmern gesehen.

Dies ist insoweit konsequent, als es keine generell „fairen“ Preise bzw. Konditionen gibt, die sich losgelöst von der Verhandlungsposition eines Anbieters und Nachfragers rein intrinsisch als eine der Leistung fest anhaftende Größe bestimmen ließen. Genau dieser Fehlvorstellung erliegen aber diejenigen, welche mit der Behauptung, Fairness sei nicht abhängig von der Unternehmensgröße, die Klauselverbote der UTP-Richtlinie als Grundlage „fairer Handelspraktiken“ möglichst größenunabhängig auf alle Anbieter anwenden, mindestens aber den Anwendungsbereich der Regelungen über die Richtlinienvorgaben hinaus erweitern wollen.

Ein möglichst eingeschränkter Anwendungsbereich der Richtlinie entspricht auch der Empfehlung des Bundeskartellamts, welches in seiner Stellungnahme wie folgt davor gewarnt hat, marktstarke Großunternehmen der Lebensmittelindustrie mit den UTP-Regelungen zu schützen: „*Es kann nicht Rechtgrundlage und Sinn dieses Richtlinienentwurfs sein, marktstarke Großunternehmen der Lebensmittelbranche zu schützen, nur weil sie in der Wertschöpfungskette nicht nur Abnehmer, sondern auch Lieferant sind.*“ Ein solches Vorgehen wäre auch deshalb völlig verfehlt, weil die Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels keineswegs über die überragende Nachfragemacht verfügen, die in der politischen Diskussion häufig unterstellt wird. Insbesondere kann die immer wieder verbreitete, gleichwohl aber falsche Auffassung, viele Lieferanten des Lebensmitteleinzelhandels befänden sich in einer existenziellen Abhängigkeit zu den großen Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen, die in Deutschland für rund 85 Prozent des Marktes ständen, eine Erweiterung des Anwendungsbereichs nicht rechtfertigen. Diese für das Verhältnis des Lebensmitteleinzelhandels zum Verbraucher zutreffende Sichtweise stimmt für den Beschaffungsmarkt des Handels gegenüber den Lieferanten nämlich schon deshalb nicht, weil die marktbedeutenden Lebensmittelindustrieunternehmen global agieren und die von ihnen hergestellten Produkte keineswegs ausschließlich in Deutschland, sondern international vertrieben werden. Aber auch den weniger bedeutenden lediglich national tätigen Herstellern stehen zahlreiche Ausweichoptionen wie z. B. der Export, der Großhandel und der Direktvertrieb als Absatzkanäle zur Verfügung, welche die Bedeutung und Marktstärke des

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

Lebensmitteleinzelhandels auch in diesen Beziehungen deutlich relativieren. Dies wird auch durch eine aktuelle Analyse des IfH belegt. Diese zeigt bei einer Gegenüberstellung der Angebotsvolumina der Hersteller und der Nachfragevolumina des deutschen LEH in der Summe ausgeglichene Verhältnisse auf der Warengruppenebene (vgl. Newsletter des IfH Köln: Angebots- und Nachfragemacht im Lebensmittelmarkt, Dezember 2023 im Anhang).

Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass die Marktverhältnisse in der Lebensmittellieferkette in der Regel ausgewogen sind. Auch das Bundeskartellamt hat in der Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel im Jahr 2014 eine generelle und flächendeckende Nachfragemacht des Einzelhandels nicht belegen können. Die Monopolkommission bewertet die bestehende Konzentration auf Herstellerebene auf mehreren untersuchten Märkten (z. B. Zucker sowie Verarbeitung von Obst und Gemüse - Sondergutachten 84 der Monopolkommission, 2025, Rn. 228 ff.) zudem kritisch und warnt vor einer Überschätzung der Nachfragemacht des Einzelhandels bei anstehenden Fusionsvorhaben in der Industrie (Sondergutachten 84 der Monopolkommission, 2025, K19).

Die Marktverhältnisse können daher keine besondere Regulierung mit tiefen Eingriffen in die Vertragsautonomie rechtfertigen.

Schließlich hat auch die Bundesrechtsanwaltskammer in ihrer Stellungnahme davor gewarnt, in der nationalen Umsetzung der UTP-Richtlinie über eine Eins-zu-eins-Umsetzung hinauszugehen, und festgestellt: *„… die BRAK (ist) der Auffassung, dass der Umsetzungsakt der UTP-Richtlinie in deutsches Recht keinesfalls über den Gehalt der Richtlinie hinausgehen darf.*“

b. Berücksichtigung der Zielsetzung des EU-Gesetzgebers

Bei der Diskussion im Hinblick auf die Angemessenheit des Anwendungsbereichs der UTP-Richtlinie darf der Ausgangspunkt des EU-Normgebungsverfahrens nicht aus dem Auge verloren werden: Die Richtlinie sollte dazu beitragen, der landwirtschaftlich tätigen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, was gemäß Artikel 39 AEUV eines der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik ist. Nur unter dieser – zweifelhaften – Prämisse war eine Richtlinie auf Basis von Artikel 39 AEUV überhaupt zulässig. In der politischen Debatte wird aber häufig aus den Augen verloren, dass die EU-Richtlinie den Schutz der Erzeuger und nicht der Unternehmen der Lebensmittelindustrie intendiert. Erzeuger erreichen aber schon kaum die ursprünglich von der Kommission vorgesehene Umsatzschwelle von 50 Mio. Euro und stehen zudem ganz überwiegend nicht in einer direkten Vertragsbeziehung zum Lebensmitteleinzelhandel. Tatsächlich werden weniger als 10 Prozent der von den Landwirten erzeugten Produkte direkt vom Lebensmitteleinzelhandel abgenommen.

In diesem Zusammenhang ist zunächst die Zielsetzung, durch Eingriffe in die Vertragsfreiheit auf verschiedenen Ebenen der Lebensmittellieferkette die Ertragslage der landwirtschaftlichen Erzeuger zu verbessern, um ihnen so eine angemessene Lebenshaltung zu ermöglichen, grundsätzlich kritisch zu hinterfragen. Letztlich führen die mit der Einschränkung der Privatautonomie verbundenen Eingriffe in die Marktprozesse – selbst die mehr als fragliche Eignung zur Zweckerreichung einmal unterstellt – zu marktwidrigen Ergebnissen. Eine etwaige, durch mittelbare gesetzliche Steuerung herbeigeführte Ertragsverbesserung bei den Landwirten würde nämlich die nicht mehr wettbewerbsfähigen Strukturen auf der Erzeugerebene zementieren und durch die Dämpfung des Wettbewerbsdrucks dazu beitragen, dass die Erzeuger auf tatsächlich notwendige Innovationen und Effizienzsteigerungen verzichten, so dass ihre Wettbewerbsfähigkeit mittelfristig weiter reduziert und ihr Ausscheiden aus dem Markt unvermeidlich wird.

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

Aber selbst wenn die UTP-Richtlinie zur Verbesserung des Einkommens und der Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlich tätigen Bevölkerung geeignet, erforderlich und angemessen wäre und die Berechtigung des EU-Normgebers gemäß Art. 39 AEUV unterstellt wird, spricht diese gegen die vorgenommene Erweiterung des Anwendungsbereichs in der Richtlinie über die Schwelle von 50 Mio. Euro hinaus und erst Recht gegen die weitere Anhebung der Umsatzschwelle bei der nationalen Umsetzung. Dadurch werden ausschließlich größere und Großunternehmen der Industrie – im Widerspruch zur ursprünglichen Zielsetzung des Normgebers - in den Schutzbereich der Regulierung einbezogen.

Auch der in der Debatte immer wieder behauptete und tatsächlich nicht bestehende „Kaskadeneffekt“ ändert nichts an der Tatsache, dass die Erweiterung des Anwendungsbereichs am ursprünglichen Willen des EU-Normgebers vorbeigeht. Wie der Chefvolkswirt der GD Wettbewerb festgestellt hat, bestehen nämlich weder Anreize noch Verpflichtungen der verarbeitenden Industrie, etwaige zusätzliche Vorteile in Folge einer Regulierung mit den Lieferanten zu teilen. Die Fokussierung der großen Unternehmen der Lebensmittelindustrie auf die Gewinnoptimierung, die durch Studien belegt wird, spricht sogar eindeutig gegen die Hypothese des „Kaskadeneffekts“: So zeigen Untersuchungen der Beratungsgesellschaft Oliver Wyman und des Kreditversicherers Allianz Trade, dass die großen Lieferanten des Lebensmitteleinzelhandels sogar die Zeiten steigender Preise genutzt haben, um ihre Margen signifikant auf Kosten der Verbraucher zu verbessern (Handelsblatt vom 24. Mai 2023: Die Gewinner und Verlierer hoher Lebensmittelpreise; TAZ vom 24. April 2023: Hungrig nach Profiten). Es ist daher mehr als fraglich, ob Industrieunternehmen zum eigenen Nachteil auf Margenanteile zu Gunsten der Erzeuger verzichten würden.

Die Landwirte können daher in der Praxis von der Regulierung der UTP-Richtlinie nicht profitieren, während die Regulierung der Industrie größere Margen verschaffen kann. Da der „Kaskadeneffekt“ auch jeder betriebswirtschaftlichen Logik widerspricht, ist seine Existenz nachdrücklich zu bestreiten.

c. Zwischenergebnis

Bei einer etwaigen Überarbeitung der UTP-Richtlinie auf EU-Ebene sollte der Normgeber seine ursprünglichen mit der Regelung der Lieferbeziehungen verbundenen Zielsetzungen berücksichtigen und Marktstörungen soweit als möglich vermeiden. Er sollte daher durch eine Herabsetzung der Schwellenwerte für die Anwendung der Schutzvorschriften von 350 Mio. auf 50 Mio. Euro sicherstellen, dass ausschließlich KMU in den Schutzbereich der Regulierung einbezogen werden.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass ein Schutz von Industrieunternehmen durch Eingriffe in die Vertragsautonomie mittels der Verbotstatstände wegen der damit verbundenen Wettbewerbsbeschränkungen grundsätzlich nicht zu rechtfertigen ist. Der Normgeber sollte daher der Empfehlung der Monopolkommission folgen und den Anwendungsbereich der Richtlinie vereinfachen und beschränken. Die Anwendung sollte auf Lieferverhältnisse begrenzt werden, an denen Erzeuger bzw. ihre Genossenschaften beteiligt sind (Sondergutachten der Monopolkommission, 2025, K23).

Um nationales Gold-Plating beim Anwendungsbereich zu vermeiden und eine zielgerichtete Anwendung der EU-Vorgaben sicherzustellen, ist der Anwendungsbereich der UTP-Richtlinie vollständig im Sinne einer Obergrenze zu harmonisieren. Wobei eine solche Harmonisierung keinesfalls über den geltenden Anwendungsbereich gem. Art. 1 der UTP-Richtlinie hinausgehen darf.

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

Keine Erweiterung der Klauselverbote („schwarze/graue Liste“)

Im EU-Normgebungsverfahren wurde die „Schwarze Liste“ (Art. 3 Abs. 1 UTP-Richtlinie) von vier auf neun absolute Verbotsklauseln erweitert, die in der Praxis überwiegend nur im Verhältnis zwischen Industrie und Handel zur Anwendung kommen und daher für die Lieferbeziehungen zwischen landwirtschaftlichen Erzeugern und dem Lebensmitteleinzelhandel irrelevant sind. Während der ursprüngliche Richtlinienentwurf von der europäischen Kommission noch auf Basis einer Betrachtung der insbesondere wettbewerblichen Auswirkungen (Impact Assessment) erstellt worden war, hat man im weiteren Normsetzungsverfahren hierauf verzichtet und die Erweiterung des Klauselkatalogs damit ohne fundierte Prüfung möglicher negativer Folgen für die Wettbewerbsprozesse und somit gleichsam ins Blaue hinein vorgenommen.

Wie in vielen nationalen Umsetzungsgesetzen wurde auch im deutschen Umsetzungsprozess der Katalog der generell verbotenen Klauseln („Schwarze Liste“) im Rahmend der Öffnungsklausel der Richtlinie (Art. 9 Abs. 1) ohne überzeugende und fundierte Begründung um weitere Klauselverbote erweitert, die nach den EU-Vorgaben unter bestimmten formellen Voraussetzungen zulässig bleiben sollten.

Der Einzelhandel vertritt die Auffassung, dass diese zusätzlich verbotenen Klauseln - wie im EU-Recht vorgesehen (Art. 3 Abs. 2 UTP-Richtlinie) - zulässig sein müssen, soweit sie gemäß Art. 3 Abs. 2 UTP-Richtlinie zuvor klar und eindeutig zwischen Käufer und Lieferant vereinbart wurden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der EU-Normgeber bewusst auf ein Verbot der Klauseln aus der „grauen Liste“ verzichtet hat, weil diese nach Feststellung der Chefvolkswirts der GD Wettbewerb mit Effizienzvorteilen verbundenen sein können. Effizienzverluste in der Lieferkette sollte der EU-Normgeber aber mit Rücksichtig auf die Verbraucherinteressen unbedingt vermeiden. Dies gilt erst Recht, weil zahlreiche Klauseln der „grauen Liste“ in den Lieferbeziehungen der Erzeuger von vornherein nicht zur Anwendung kommen.

Effizienzverluste in Folge eines per se Verbots durch die „Schwärzung grauer Klauseln“ sind bereits für den Bereich der Retourenvereinbarungen weiter oben dargelegt worden: Nachdem die Rückgabe gekaufter Ware durch § 12 AgrarOLkG komplett verboten wurde, konnten entsprechende Klauseln nicht mehr zum Gegenstand der Lieferverträge gemacht werden. Wünsche der Lieferanten, Retourenmöglichkeiten zu vereinbaren, muss der Handel zurückweisen. Daraufhin haben sich diverse Lieferanten bei der BLE beschwert, da sie aufgrund ihrer Geschäftsmodelle ein eigenes Interesse an der Vereinbarung von Retourenmöglichkeiten haben. Dieses Ergebnis kann vermieden werden, wenn Retouren auf Grundlage „klarer und eindeutiger“ Vereinbarungen – wie in der UTP-Richtlinie vorgesehen - zulässig bleiben. Eine Erweiterung der Verbotstatbestände der UTP-Richtlinie findet auch keine Grundlage im Evaluierungsbericht des BMEL zum AgrarOLkG. Im Gegenteil wird im Bericht des BMEL festgestellt, dass nicht der Anspruch des nationalen Umsetzungsgesetzes sein müsse, alle denkbaren und evtl. als unfair empfundenen Handelspraktiken abzudecken (S. 90). Ein Verzicht auf eine Erweiterung des Katalogs der Verbotstatbestände und eine Eingrenzung der über die EU-Vorgaben hinausgehenden Verbotstatbestände wurde daher vom BMEL ausdrücklich in Betracht gezogen.

Auch die Monopolkommission hält eine Erweiterung der Verbotstatbestände der UTP-Richtlinie nicht für geboten. Im Gegenteil wird sogar auch eine „legislative Ausweitung des kartellrechtlichen Missbrauchsverbots“ für „nicht zielführend“ gehalten (K23).

Der EU-Normgeber sollte daher unbedingt auf eine Erweiterung der „schwarzen Liste“ des Art. 3 Abs. 1 UTP-Richtlinie verzichten. Insbesondere dürfen keine Klauseln aus der „grauen Liste“ (Art. 3 Abs. 2 UTP-Richtlinie)

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

in die Liste der per-se-Verbote des Art. 3 Abs. 1 UTP-Richtlinie überführt werden, da die in Abs. 2 genannten Klauseln mit Effizienzvorteilen verbunden sein können.

Keine Einführung einer Generalklausel

In der politischen Diskussion wird gelegentlich die Einführung einer Generalklausel befürwortet, die z. B. an die Ausnutzung einer starken Verhandlungsposition und (unbestimmte) Fairnessgesichtspunkte anknüpfen soll. Die Einführung einer Generalklausel begegnet zahlreichen Bedenken und wird von Einzelhandel abgelehnt. Eine Generalklausel ist nicht erforderlich.

Der bestehende Rechtsrahmen verbietet marktbeherrschenden Unternehmen mit den Regeln des Art. 102 AEUV bereits die Forderung (und Vereinbarung) sachlich nicht gerechtfertigter unangemessener Einkaufspreise oder sonstiger Geschäftsbedingungen. Darüber hinaus ist die Forderung (und Vereinbarung) sachlich nicht gerechtfertigter Vorteile nach dem deutschen GWB bereits dann verboten, wenn diese Forderung von einem Unternehmen mit relativer Marktmacht erhoben bzw. durchgesetzt wird („Anzapfverbot", § 19 Abs. 2 Nr. 5 GWB). Generell ist die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung nach dem Kartellrecht verboten (§§ 20 Abs. 2 i. V. m. § 19 Abs. 1 und 2 Nr. 5 GWB). Diese Regelungen schützen schwächere Verhandlungspartner bereits heute hinreichend vor „unfairen" Vertragsklauseln.

Das Lauterkeitsrecht verbietet unlautere geschäftliche Handlungen (§ 3 Abs. 1 UWG). Nach dem AGB-Recht sind außerdem Bestimmungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen unwirksam, soweit sie den Vertragspartner entgegen den Geboten von Treu und Glauben unangemessen benachteiligen (§ 307 Abs. 1 S. 1 BGB). Diese Bestimmungen sind seit vielen Jahren Gegenstand der deutschen Rechtsordnung. Es existiert eine umfassende Rechtsprechung und wissenschaftliche Literatur zu diesen die vertraglichen Gestaltungsspielräume beschränkenden Regelungen. Daher können sie in der Praxis mit der erforderlichen Rechtssicherheit angewandt werden.

Eine Generalklausel, welche die Vereinbarung „unfairer" Klauseln generell verbietet, würde dagegen zu einem unbestimmten und nicht hinreichend konturierten Verbot „unfairer" Praktiken führen, jedenfalls bis auf weiteres erhebliche und nicht auflösbare Rechtsunsicherheiten verursachen und die Verbote der Richtlinie weit über deren eigentliche Vorgaben hinaus damit faktisch uferlos ausdehnen.

Bei einer Generalklausel mit einem pauschalen Verbot „unfairer" Handelspraktiken hätte der Händler zudem faktisch die Beweislast für die Fairness jedes konkreten Vertragsbestandteils zu tragen. Auf diese Weise würden die Vertragsverhandlungen unverhältnismäßig erschwert, weil das Verbot der Generalklausel in der Praxis zu einer Beweislastumkehr führen würde. Dies würde zu maximaler Rechtsunsicherheit führen.

Soweit Verstöße gegen die Generalklausel als Ordnungswidrigkeit sanktioniert würden, begegnete ein solches generelles Verbot auch ernsten rechtsstaatlichen Bedenken. Es würde gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und wegen der faktischen Beweislastumkehr auch gegen die Unschuldsvermutung verstoßen.

Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung zu der Stellungnahme des Bundesrats zudem im Hinblick auf das AgrarOLkG zu Recht darauf hingewiesen, dass mit einer Generalklausel systematisch ein anderer Weg eingeschlagen würde, der mit den Vorgaben der UTP-Richtlinie nicht vereinbar wäre (BT-Drs. Nr. 19/26923, S. 6). Auch bei einer etwaigen Überarbeitung der UTP-Richtlinie ist anzuerkennen, dass der EU-Gesetzgeber bewusst den Weg gewählt hat, konkrete Klauseln zu verbieten, um rechtsstaatlichen Bedenken im gegebenen

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

politischen Rahmen Rechnung zu tragen. Eine zusätzlich zu den Verbotstatbeständen des Art. 3 eingeführte Generalklausel wäre damit ein Fremdkörper im europäischen Recht für die Lebensmittellieferkette.

Außerdem hat die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zu der Stellungnahme des Bundesrats explizit darauf hingewiesen, dass eine Beweislastumkehr mit rechtsstaatlichen Prinzipien unvereinbar ist (BT-Drs. Nr. 19/26923, S. 7). Auch dieser Grundsatz ist in gleicher Weise auf EU-Ebene zu berücksichtigen.

Nicht zuletzt hat sich auch das BMEL im Evaluierungsbericht kritisch im Hinblick auf die Einführung einer „großen Generalklausel" positioniert und bezieht eine solche Lösung ausdrücklich nicht in die empfohlenen Handlungsoptionen ein. Grundsätzlich hat das BMEL in diesem Zusammenhang richtigerweise darauf hingewiesen, dass die (bußgeldbewehrten) Verbotstatbestände des AgarOLkG klar bestimmbar und damit vollziehbar sein müssen, so dass für die betroffenen Unternehmen hinreichende Rechtssicherheit gewährleistet wird (S. 90). Dies gilt gleichermaßen für die Verbotstatbestände der Richtlinie. Eine Generalklausel kann dies gerade nicht sicherstellen.

Der EU-Normgeber sollte daher auf eine entsprechende Ergänzung der UTP-Richtlinie unbedingt verzichten.

Kein Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten

Auf EU-Ebene wurde seit Beginn der Legislaturperiode von politischen Entscheidungsträgern erklärt, landwirtschaftliche Erzeuger dürften nicht „systematisch gezwungen werden, Erzeugnisse unter ihren Produktionskosten zu verkaufen". Auf dieser Grundlage wird ein gesetzliches Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten diskutiert. Generell soll damit sichergestellt werden, dass steigende Betriebskosten der Erzeuger über höhere Erzeugerpreise abgedeckt und entlang der Wertschöpfungskette weitergegeben werden.

Eine mit dieser Forderung verbundene Preisregulierung steht bereits systematisch in keinem Zusammenhang mit den Klauselverboten des EU-Rechts, mit denen zwar die inhaltliche Vertragsgestaltung, nicht aber die Preissetzung als solche reguliert werden soll.

Das BMEL hat die Einführung eines entsprechenden Verbots im Zuge der Evaluierung des AgarOLkG umfassend und mit wissenschaftlicher Begleitung des Thünen-Instituts geprüft und dabei auch die praktischen Erfahrungen mit vergleichbaren Regelungen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten einbezogen. Wegen des „*erheblichen unionsrechtlichen und nationalen Prozessrisikos und des erheblichen verwaltungstechnischen Aufwands*" bei der Umsetzung eines entsprechenden Verbots empfiehlt des BMEL im Evaluierungsbericht ausdrücklich, von einer entsprechenden Regelung abzusehen (S. 90). Auch die Monopolkommission hat die Einführung faktischer Mindestpreise durch ein Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten dezidiert abgelehnt (Sondergutachten der Monopolkommission 84, 2025, K15).

Auch der Einzelhandel lehnt Einschränkungen der Preissetzungsfreiheit im Allgemeinen und ein Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten im Besonderen aufgrund der folgenden Erwägungen entschieden ab:

1. Begriff der „Produktionskosten" in der praktischen Umsetzung

Das diskutierte Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten wäre zunächst mit praktischen Problemen bei der Umsetzung verbunden. Die Abnehmer sind nämlich wegen fehlender Informationen nicht in der Lage, die individuellen Produktionskosten des Erzeugers zu ermitteln. Eine Information der Abnehmer über die

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

Produktionskosten durch die Erzeuger ist aber wettbewerbsrechtlich auch im Vertikalverhältnis nicht unproblematisch.

Aber selbst wenn die hierzu erforderlichen Informationen bei den Abnehmern vorliegen würden, wäre die Ermittlung der Produktionskosten für einzelne vom Handel eingekaufte und vertriebene Lebensmittel in der Praxis nicht möglich. Ermittelt werden können nämlich nur die Produktionskosten für die gesamten vom Erzeuger produzierten Güter (z. B. ein Schwein). Die Ermittlung der Produktionskosten für die vom Lebensmitteleinzelhandel eingekauften und an die Verbraucher vermarkteten Teile dieses Guts (z. B. Schweinebauch oder -filet) auf Grundlage der Produktionskosten des gesamten Ursprungserzeugnisses würde in der Praxis wegen des unterschiedlichen Marktwerts der einzelnen Teile nicht zu sachgerechten Ergebnissen führen. Bei einer simplen Berechnung der Produktionskosten in Form eines Kilopreises wäre der Schweinebauch zu teuer, das Filet aber unverhältnismäßig günstig.

Wenn überhaupt, wäre daher – wie vom Bundesrat vorgeschlagen (BR Drs. Nr. 3/21 vom 12.02.2021, S. 2, Nr. 5) – die Festsetzung pauschaler, also „typisierter" Produktionskosten am ehesten praktikabel. Im Folgenden wird daher unterstellt, dass die Produktionskosten pauschal durch eine staatliche Stelle festgelegt werden sollen.

2. Zweifelhafter Einfluss auf die Ertragslage der Erzeuger

Grundsätzlich ist die Zielsetzung, durch eine (weitere) Preisregulierung in der Lebensmittellieferkette die Ertragslage der landwirtschaftlichen Erzeuger zu verbessern, kritisch zu bewerten. Letztlich würden die mit der Einschränkung der Preissetzungsfreiheit verbundenen Eingriffe in die Marktprozesse – die mehr als fragliche Eignung zur Zweckerreichung unterstellt (vgl. hierzu unten) – zu marktwidrigen Ergebnissen führen. Eine mehr als fragliche, auf diese Weise beabsichtigte Ertragsverbesserung bei den Landwirten würde – wenn sie einträte – lediglich die nicht ausreichend wettbewerbsfähigen Strukturen auf der Erzeugerebene zementieren und durch die Dämpfung des Wettbewerbsdrucks dazu beitragen, dass die Erzeuger auf tatsächlich notwendige Innovationen und Effizienzsteigerungen verzichten, so dass ihre Wettbewerbsfähigkeit mittelfristig weiter reduziert und ihr Ausscheiden aus dem Markt unvermeidlich würde.

Wie bereits angedeutet, ist aber auch fraglich, ob diese Zielsetzung durch eine entsprechende Regulierung überhaupt realisiert werden kann. Ein Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten wäre zwar unter Umständen geeignet, die Verbraucherabgabepreise zu erhöhen. Ein solches Verbot hat jedoch keinen (unmittelbaren) Einfluss auf die Ertragslage der Erzeuger. Es ist nämlich keineswegs belegt, dass die landwirtschaftlichen Erzeuger systematisch ihre Erzeugnisse unter ihren Produktionskosten verkaufen. Außerdem sinken die Absatzmengen tendenziell bei steigenden Verkaufspreisen. Höhere Einkaufspreise bei der Industrie werden zudem nicht zwangsläufig in der Lieferkette bis zum Erzeuger durchgereicht. Tatsächlich ist in der Praxis das Gegenteil der Fall (vgl. oben unter Gliederungspunkt III.b.bb). Bei einem Überangebot wären zudem – auch wegen des in Deutschland gleichzeitig bestehenden Verbots des Verkaufs unter Einstandspreis – keine absatzsteigernden Vertriebsmaßnahmen gegenüber den Verbrauchern (z. B. durch Sonderangebotskampagnen) möglich. Der Abbau von Warenüberhängen durch Aktionen wäre damit faktisch ausgeschlossen. In der Folge würde der Erzeuger bestenfalls für das einzelne Produkt einen auskömmlichen Preis erhalten. Seine Gesamtertragslage würde sich aber gleichwohl verschlechtern, weil er einen Teil der produzierten Güter national überhaupt nicht absetzen könnte, sondern vernichten oder exportieren müsste.

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

Weil das Verbot nur auf EU-Ebene wirken würde und damit keinen Einfluss auf den Einkauf in Drittstaaten hätte, wäre die Wirkung für die Gesamtertragslage der Erzeuger ebenfalls beschränkt. Bei einem lediglich im Binnenmarkt wirkenden Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten bestände daneben die Gefahr, dass bei günstigeren Importpreisen auf den Weltmärkten die Absatzmöglichkeiten der im Binnenmarkt ansässigen Erzeuger reduziert würden. Bei einem Rückgang der Absatzmenge könnte sich die Ertragslage der Erzeuger daher sogar verschlechtern, auch wenn sie höhere Preise für die einzelnen von ihnen erzeugten Produkte erzielen würden. Eine protektionistische Fragmentierung und Abschottung des Binnenmarkts wäre mit erheblichen Wohlfahrtsverlusten verbunden und ist daher zu verhindern.

3. Überregulierung mit wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen

Mit einem Verbot des Einkaufs unter typisierten Produktionskosten würden Mindesteinkaufspreise staatlich festgesetzt. Eine solche Regulierung würde außerdem auf nationaler Ebene neben das bereits bestehende Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis (§ 20 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 GWB) treten, so dass auf diese Weise auch Mindestverbraucherabgabepreise staatlich festgelegt würden. Derartige Eingriffe in die Preissetzungsfreiheit lehnen insbesondere die Monopolkommission und das Bundeskartellamt seit vielen Jahren zu Recht ab.

Die staatliche Festsetzung „typisierter" Produktionskosten wäre mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand und Bürokratie verbunden. Wegen laufender Effizienzsteigerungen und der Volatilität auf den Beschaffungsmärkten der Erzeuger (z. B. Futtermittel) ist zudem in Zweifel zu ziehen, ob die staatlich festgelegten Produktionskosten die Realität der Erzeuger immer richtig abbilden könnten.

Bei einem Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten würde neben dem Abgabepreis auch noch der Beschaffungspreis des Lebensmitteleinzelhandels mit Mindestpreisen reguliert und die Preissetzungsfreiheit damit erheblich eingeschränkt. Dämpfende Auswirkungen im Hinblick auf den Preiswettbewerb liegen auf der Hand. Die wegen des Verbots des Verkaufs unter Einstandspreis ohnehin bestehende und ordnungspolitisch kaum zu rechtfertigende Einschränkung der Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit würde auf diese Weise nochmals erhöht, weil der Lebensmitteleinzelhandel im Ergebnis weder Beschaffungs- noch Abgabepreise im Rahmen seiner unternehmerischen Freiheit autonom bestimmen dürfte.

Die einheitlich für alle Wettbewerber geltenden Mindest-Beschaffungs- bzw. Mindest-Angebotsbedingungen würden die Wettbewerbsintensität reduzieren. Tendenziell führen solche Eingriffe zu höheren Verbraucherpreisen, reduzieren damit die Verbraucherwohlfahrt und verstoßen gegen die Zielsetzung der geltenden (auch europarechtlich determinierten) Wettbewerbsordnung. Mindest-Beschaffungs- bzw. Mindest-Angebotsbedingungen würden aber aus den oben unter Gliederungspunkt III.4. b) genannten Gründen wegen der damit verbundenen wettbewerbsdämpfenden Wirkung mittelfristig auch den Erzeugern selbst schaden, da ihre nicht hinreichend wettbewerbsfähigen Strukturen unter diesen Umständen weiter verkrusten und Fehlanreize für eine nicht marktgerechte und damit ineffiziente Produktion gesetzt würden, bis ihr Ausscheiden aus dem Markt nicht mehr zu vermeiden wäre. Dies ist auch unter ökologischen Gesichtspunkten nicht sinnvoll. Gerade im Interesse der landwirtschaftlichen Erzeuger selbst wären daher staatliche Maßnahmen zu präferieren, welche den Landwirten direkt helfen, ihre Wettbewerbsfähigkeit und den effizienten Umgang mit den begrenzten Ressourcen in Zeiten des Klimawandels rechtzeitig zu verbessern.

Preissteigernde Maßnahmen des Gesetzgebers durch eine Regulierung der Preissetzung gehen gerade in der aktuell bestehenden Phase mit steigenden Lebensmittelpreisen in Folge dramatisch steigender Energie-, und Logistikkosten sowie drastischer Verteuerungen auf den vorgelagerten handelsrelevanten

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

Wertschöpfungsstufen sowie gestiegener Produktions-, Verarbeitungs- und Distributionskosten sowie saisonaler und regionaler Faktoren, aber nicht zuletzt auch in Folge globaler Konflikte und des Klimawandels in die völlig falsche Richtung. Zur Entlastung der Verbraucher ist stattdessen dringend ein unbeschränkter Preiswettbewerb auf allen Stufen der Lebensmittellieferkette zu gewährleisten und hierzu nicht nur auf ein Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten auf EU-Ebene zu verzichten, sondern als Sofortmaßnahme das Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis (§ 20 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 GWB) aus dem GWB zu streichen.

Zur Förderung der Landwirte können zielgerichtete staatliche Maßnahmen zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit ergriffen werden. Hier kommen z. B. Weiterbildungen oder Unterstützungen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung in Betracht.

4. Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit und allgemeine Handlungsfreiheit

Mindestpreise schränken die Vertragsfreiheit ein und verletzen damit die grundgesetzlich garantierte allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) sowie die Berufsausübungsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Entsprechende Eingriffe in diese Grundrechte sind nur zulässig, soweit sie mit dem Schutz anderer Verfassungsgüter gerechtfertigt werden können.

Die wirtschaftliche Position der Lieferanten des Lebensmitteleinzelhandels stellt kein verfassungsrechtliches Schutzgut dar, welches die o. g. Grundrechtseingriffe rechtfertigen könnte.

Zwar kämen als verfassungsrechtliche Rechtfertigung bisher nicht oder nur am Rande thematisierte Ziele wie Umwelt- und Tierschutz in Betracht. Allerdings sind staatlich vorgegebene Mindesteinkaufspreise weder geeignet noch erforderlich, diese Ziele zu erreichen. Sie sind hierzu schon deshalb ungeeignet, weil eine verbesserte Ertragslage der Erzeuger keinesfalls zwangsläufig zu einer nachhaltigeren Produktion oder einer verbesserten Tierhaltung führt. Sie sind aber auch nicht erforderlich, weil sie nicht das mildeste Mittel zur (unterstellten) Zweckerreichung darstellen. Als mildestes Mittel kommen nämlich primär Vorgaben gegenüber dem Erzeuger, der für die Tierhaltung und die nachhaltige Produktion unmittelbar verantwortlich ist, in Betracht.

5. Negative und zweifelhafte Effekte für die Erzeugerebene

Bei der Anwendung „typisierter“ Produktionskosten kommt es auch zu negativen Effekten auf Erzeugerebene. „Typisierte Produktionskosten“ wären durchschnittliche Produktionskosten. Das bedeutet, dass z.B. die Hälfte der Erzeuger höhere Produktionskosten hat, die andere Hälfte niedrigere. Für die eine Hälfte der Erzeuger bedeutet es, dass diese Preise immer noch nicht kostendeckend sind – für die andere Hälfte ist es ein „Windfall“, der zu erzwungenen höheren Erträgen führt. So eine Struktur hat schon früher zu „Butterbergen“ geführt, da solche Betriebe in der Ausweitung ihrer Produktion sichere Gewinne erzielen werden, ohne den Folgen des Marktes und einer Überproduktion ausgesetzt zu sein.

6. Negative Effekte für die Verbraucher

Da ein großer Anteil der in Deutschland produzierten landwirtschaftlichen Erzeugnisse über alternative Absatzkanäle wie den Export verkauft wird (der Lebensmitteleinzelhandel nimmt z. B. nur 35 Prozent der in Deutschland produzierten Rohmilch ab) und die Erzeuger bzw. Verarbeiter beim Export nur die Marktpreise erzielen können, wäre ein Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten auch jedenfalls in Deutschland kaum geeignet, die negative Ertragslage ineffizient arbeitender Erzeuger zu beseitigen. Die negativen Effekte für die Verbraucher würden sich aber potenzieren, wenn diese nicht nur die Differenz zwischen den „typisierten

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

Produktionskosten“ und den tatsächlichen Marktpreisen tragen sollten, sondern (mittelbar) über höhere Verbraucherabgabepreise auch noch den auskömmlichen Ertrag der Erzeuger in Bezug auf die exportierten Waren sicherstellen sollten.

Schließlich wären bei einem Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten Wettbewerbsverzerrungen zu erwarten, weil auch schon heute effizient arbeitende Erzeuger aufgrund der staatlichen Regulierung ihre Margen auf Kosten der Verbraucher weiter erhöhen und ihre Marktposition verbessern könnten. Es ist nämlich mehr als zweifelhaft, ob die effizient arbeitenden Erzeuger auf eine Gewinnmaximierung verzichten und die erhöhten Erträge für die Verbesserung der Tierhaltungsbedingungen oder den Umweltschutz verwendet würden.

7. Zwischenergebnis

Die dargestellten Bedenken werden durch das Gutachten der Monopolkommission bestätigt.

Die Monopolkommission kommt in ihrem Gutachten zu dem Ergebnis, ein Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten sei in der Praxis stark anfällig für die Einflussnahme durch Lobby- und Interessengruppen und erfordere ein aufwändiges bürokratisches Regime zur Preisfestsetzung, Kontrolle und Ausgleichzahlungen. Diese administrativen Kosten und die Gefahr von Fehlallokationen überwiegen nach Feststellung der Monopolkommission die möglicherweise bestehenden Vorteile bei weitem (Sondergutachten der Monopolkommission 84, 2025, K15).

Auf die Einführung einer Preisregulierung und damit verbundene Eingriff in die Preissetzungsfreiheit durch ein Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten sollte unbedingt verzichtet werden.

V. Zusammenfassung

Die europäischen Vorgaben der UTP-Richtlinie sind geeignet, den Wettbewerb in der Lieferkette zu beschränken. Die EU-Vorgaben sind daher mit erheblichen volkswirtschaftlichen Risiken und der Gefahr von Wohlstandsverlusten verbunden. Die Beschränkungen der Privatautonomie und des Wettbewerbs durch die Vorgaben der UTP-Richtlinie sollten daher keinesfalls durch eine Anhebung des Regulierungsniveaus erhöht werden. Vielmehr sollte der europäische Gesetzgeber insbesondere mit Blick auf die Verbraucherwohlfahrt und die derzeit ohnehin problematische Preisentwicklung im Lebensmittelbereich eine Deregulierung der EU-Vorgaben in Betracht ziehen, statt schlecht begründeten Partikularinteressen und Wünschen einzelner Branchen zur Verbesserung ihrer Ertragslage auf Kosten der Konsumenten zu folgen.

Der HDE hält daher folgende Maßnahmen für erforderlich:

- Der Anwendungsbereich der UTP-Richtlinie (Art. 1) ist auf Unternehmen mit einem weltweiten Jahresumsatz von maximal 50 Mio. Euro und auf die Vertragsbeziehungen zwischen landwirtschaftlichen Erzeugern bzw. ihren Genossenschaften und ihren unmittelbaren Abnehmern zu beschränken und vollständig zu harmonisieren, so dass nationale Regelungen nicht mehr davon abweichen können.
- Der Katalog generell verbotener Klauseln darf wegen drohender Effizienzverluste nicht erweitert werden. Insbesondere ist auch aus rechtssystematischen Gründen auf die Einführung einer Generalklausel zu verzichten.

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49

- Auf die Einführung gesetzlicher Maßnahmen zur Preisregulierung ist zu verzichten. Die EU-Kommission schlägt in ihrem Evaluierungsbericht - völlig zu Recht - keine pauschale Einführung eines Verbots des Einkaufs unter Produktionskosten vor. Aber auch in Einzelfällen sollte der europäische Normgeber unbedingt auf Eingriffe in die Preissetzungsfreiheit in der Lieferkette verzichten. Maßnahmen des EU-Normgebers, die den Erzeugern faktisch Mindestabgabepreise vorgeben, sind auch in konkreten Einzelfällen mit erheblichen Nachteilen und Kosten verbunden, ohne geeignet zu sein, die Ertragssituation der Erzeuger zu verbessern. Ein solches Verbot wäre zudem mit zahlreichen praktischen Problemen und in jedem Fall mit erheblicher zusätzlicher Bürokratie verbunden. Dies gilt auch für ein entsprechendes, lediglich auf bestimmte Produktgruppen beschränktes Verbot. Das Verbot würde auch in diesem Fall zu weiteren Wettbewerbsbeschränkungen führen, die Preissetzungsfreiheit des Handels unverhältnismäßig einschränken und sich voraussichtlich erhöhend auf die Verbraucherpreise auswirken. Die Ertragssituation der Erzeuger könnte sich durch eine solche Maßnahme mittelfristig sogar verschlechtern.

Handelsverband Deutschland – HDE e. V.
Dr. Peter Schröder, Recht & Verbraucherpolitik, Lukas Kleutges, European Affairs
E-Mail: schroeder@hde.de, kleutges@hde.de
Am Weidendamm 1A, 10117 Berlin | Telefon: 030 726250-46 | FAX: 030 726250-49