

Kurzposition

Evaluierung des Agrarorganisationen-
und Lieferkettengesetzes (AgrarOLkG)

Stand: 26.01.2024



Die UTP-Richtlinie dient dem Zweck, die Stellung der KMU innerhalb der Lebensmittellieferkette zu stärken. Mit der überschießenden Umsetzung im Rahmen des AgrarOLkG, mit einem deutlich erweiterten Anwendungsbereich und zusätzlichen generell geltenden Klauselverboten, wurde die Vertragsfreiheit bereits stark beschränkt. Dem Lebensmittelhandel wird in der politischen Debatte eine völlig unangemessene Verantwortung für die Ertragssituation der Landwirte übertragen, die seiner tatsächlichen Stellung innerhalb der Lebensmittelwertschöpfungskette in keiner Weise entspricht. Die von den Regierungsfractionen geplante Verschärfung des AgrarOLkG würde bei einer Umsetzung zu weiteren Eingriffen in die Vertragsautonomie führen, den Landwirten nicht helfen, aber die Gewinnmargen der Lebensmittelindustrie zu Lasten der Verbraucher weiter erhöhen. Die diskutierten Verschärfungen lehnen wir daher ab.

- **Vorgaben der UTP-Richtlinie beschränken den Wettbewerb bereits unverhältnismäßig**

Bereits die EU-Vorgaben der UTP-Richtlinie greifen in die Vertragsautonomie ein und führen dazu, dass der Wettbewerb in der Lieferkette eingeschränkt ist. Obwohl diese Regulierungen ursprünglich die Verhandlungspositionen kleinerer Erzeuger verbessern sollten, wurden schließlich auch größere lebensmittelverarbeitende Industrieunternehmen in den Anwendungsbereich der Richtlinie einbezogen. Die Einschränkungen des freien Wettbewerbs gehen damit schon nach EU-Recht weit über das Verhältnis zwischen Erzeugern und Lebensmitteleinzelhandel hinaus, ohne geeignet zu sein, die Ertragssituation der Erzeuger zu verbessern. Dies folgt schon aus der Tatsache, dass die Regulierung überwiegend an den Handel adressiert, obwohl die Erzeuger nur selten in direkten Vertragsbeziehungen zum Handel stehen. Weniger als 10 Prozent der von den Landwirten erzeugten Produkte werden nämlich direkt vom Lebensmitteleinzelhandel abgenommen. Die wettbewerbsbeschränkenden EU-Vorgaben sind daher zur Zweckerreichung ungeeignet und mit unverhältnismäßigen volkswirtschaftlichen Risiken, der Gefahr steigender Verbraucherpreise und in der Folge von Wohlstandsverlusten verbunden.

- **Nationales „Gold-Plating“ verschärft die ordnungspolitische Fehlaurichtung**

Im Zuge der Umsetzung der EU-Vorgaben wurde durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs und des Katalogs der uneingeschränkt geltenden („schwarzen“) Klauselverbote die Beschränkung der Privatautonomie und damit auch des Wettbewerbs weiter verschärft. Wie vom Chefvolkswirt der Generaldirektion Wettbewerb prognostiziert, sind dadurch bereits ernst zu nehmende Effizienzverluste in der Lieferkette eingetreten. Dies führt am Ende zu höheren Preisen für die Verbraucher.

- **„Eins-zu-eins-Umsetzung“ gewährleisten**

Der Gesetzgeber sollte eine Eins-zu-Eins-Umsetzung der EU-Vorgaben gewährleisten. Das gilt insbesondere unter Berücksichtigung der bereits vorliegenden rechtlichen Instrumente zum Schutz kleinerer Anbieter gegenüber marktmächtigen Abnehmern (GWB, UWG und BGB), aber auch mit Blick auf die Verbraucherwohlfahrt und die derzeit ohnehin problematische Preisentwicklung im Lebensmittelbereich. Ein anderes Vorgehen ist auch nicht etwa wegen der immer wieder fälschlich behaupteten „überragenden Marktmacht des Lebensmitteleinzelhandels“ geboten. Auf dem Beschaffungsmarkt verfügen die Lebensmitteleinzelhändler nämlich keineswegs über den häufig unterstellten Marktanteil von 85 Prozent. Alternative Absatzkanäle wie der Export und globaler Absatz durch die internationalen Industriekonzerne relativieren die Nachfragestärke des Handels erheblich. In der Praxis werden die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse daher nicht



primär durch den Handel, sondern durch die globale Marktsituation sowie durch die Zahlungsbereitschaft häufig international agierender Industriekonzerne bestimmt. Schlecht begründete Partikularinteressen und Wünsche einzelner Branchen, ihre Ertragslage auf Kosten der Konsumenten zu verbessern, sollten kein Orientierungspunkt für das gesetzgeberische Handeln sein.

➤ Keine Erweiterung des Anwendungsbereichs

Die befristete Erweiterung des Anwendungsbereichs sollte zum 01.05.2025 planmäßig auslaufen, so dass entsprechend der EU-Vorgaben lediglich Unternehmen mit einem Umsatz von bis zu 350 Mio. Euro in den Schutzbereich der Norm fallen. Größere, häufig international agierenden Konzerne, stehen dem nationalen Lebensmitteleinzelhandel in den Vertragsverhandlungen mindestens auf Augenhöhe gegenüber. Eine Einbeziehung von Großunternehmen erhöht deren Einnahmen, ändert an der Ertragslage in der weiteren Wertschöpfungskette jedoch nichts. Industrieunternehmen sind an der Gewinnoptimierung interessiert und weder verpflichtet, noch haben sie einen anderen Anlass, verbesserte Erträge mit ihren Lieferanten zu teilen. Die großen Industrieunternehmen realisieren bereits heute – anders als die Handelsunternehmen - Margen von teilweise über 20 Prozent, die sie nicht selten während der hohen Inflation noch verbessern konnten. Die geringe Bereitschaft, auf Teile verbesserter Margen zu verzichten, wird zudem durch das Verhalten der Industrie in den Vertragsverhandlungen dokumentiert: Obwohl die Erzeugerpreise aktuell gesunken sind, weigert sich die Industrie, diese Vorteile zumindest teilweise an ihre Abnehmer und damit auch an die Verbraucher weiterzugeben. Andererseits hat die Industrie in den letzten zwei Jahren mit dem Argument gestiegener Erzeugerpreise massive Preiserhöhungen im Handel durchgesetzt, die wegen des intensiven Wettbewerbs bis heute noch nicht vollständig an die Verbraucher weitergegeben werden konnten. Eine Einbeziehung von Großunternehmen der Lebensmittelindustrie in den Schutzbereich des AgrarOLkG würde daher nur deren Ertragslage weiter verbessern und das Verhältnis zum Lebensmitteleinzelhandel abermals zu ihren Gunsten beeinflussen. Steigende Verbraucherpreise wären die Folge.

➤ Überführung verschärfter Klauselverbote zurück in die „graue Liste“

Die zusätzlich zu den EU-Vorgaben eingeführten pauschalen Klauselverbote haben in der Praxis bereits nachweislich zu Effizienzverlusten geführt und schwächen insbesondere die Wettbewerbsposition kleinerer Anbieter gegenüber ihren großen, häufig international agierenden, Konkurrenten. Die zusätzlichen Verbote sind mit Nachteilen für finanzschwächere Anbieter verbunden, haben bereits ganze Geschäftsmodelle in Frage gestellt und müssen daher, wie in der UTP-Richtlinie vorgesehen, wieder zwischen allen Vertragspartnern größenunabhängig vereinbart werden können. Dies betrifft Vereinbarungen über das Zurückschicken nicht verkaufter Erzeugnisse („Retourenverbot“ - § 12 AgrarOLkG), Vereinbarungen von Zahlungen oder Preisnachlässen für die Lagerung (§ 14 AgrarOLkG) und für die Listung von am Markt (ggf. durch Wettbewerber) eingeführten Produkten (§ 17 AgrarOLkG). Zur Gewährleistung einer effizienten Lieferkette sind die Verbotstatbestände klar zu definieren, mindestens aber auf grob unbillige Sachverhalte zu beschränken oder mit der Möglichkeit einer Effizienzeinrede zu ergänzen.

➤ Keine weitere Verschärfung von „grauen Klauseln“

Keinesfalls dürfen derzeit bedingt erlaubte Klauseln aus der „grauen Liste“ (§ 20 Abs. 1 AgrarOLkG) pauschal verboten oder geltende Verbotsklauseln wie das Retourenverbot auch noch durch die Einbeziehung von Regalpflegevereinbarungen – bei denen keine Waren vom Abnehmer zurückgeschickt, sondern ggf. vom Lieferanten selbständig abgeholt

werden - erweitert werden. Insbesondere ist an dieser Stelle mit aller Deutlichkeit festzuhalten, dass im Einzelhandel letztlich der Netto-Netto-Preis (nach Abzug aller Konditionen) entscheidend für die Verkaufspreise an die Verbraucher ist. Auf dieser Logik bauen regelmäßig auch die offiziellen Preislisten der Markenindustrie auf, welche zwingend die Verhandlung nachgelagerter Konditionen voraussetzen. Jedem sachverständigen Marktteilnehmer muss somit bewusst sein, dass weitere pauschale Verbote zwingend entweder zu massiven Senkungen bei den offiziellen Preislisten der Markenindustrie, oder aber zu signifikanten Steigerungen von Verkaufspreisen für die Verbraucher führen werden. Das Ergebnis im zweiten Fall wären zunächst massive Gewinnsteigerungen der Markenindustrie sowie erhebliche Mehrbelastungen für die Verbraucher – verbunden mit der unbegründeten Hoffnung einer freiwilligen Weitergabe dieser Mehrerlöse durch die Markenindustrie an die Landwirtschaft. Größter Profiteur weiterer pauschaler Verbote wäre demnach die Markenindustrie und keineswegs die Landwirtschaft.

➤ Keine Generalklausel einführen

Wenn noch Rudimente der Vertragsautonomie erhalten bleiben sollen, können mit dem AgrarOLkG nicht alle denkbaren und von einzelnen Marktteilnehmern evtl. als „unfair“ empfundenen Handelspraktiken verboten werden. Genau dieses Ziel wird aber mit der Einführung einer Generalklausel verfolgt. Sie ist wegen des bereits bestehenden, insbesondere kartellrechtlichen Schutzrahmens für marktschwächere Anbieter auch nicht erforderlich und würde dazu führen, dass die Händler faktisch die Beweislast für die Fairness jedes konkreten Vertragsbestandteils zu tragen hätten. Da eine Generalklausel eine abstrakte Verbotsnorm darstellen würde, wäre sie auch nicht hinreichend bestimmbar. Im Hinblick auf die damit verbundenen Bußgeldtatbestände würde sie wegen der faktischen Beweislastumkehr und dem Verstoß gegen den Bestimmungsgrundsatz rechtsstaatlichen Grundsätzen widersprechen. Sie wäre zudem systematisch mit den bewusst vom EU-Gesetzgeber gewählten konkreten Klauselverboten der UTP-Richtlinie unvereinbar.

➤ Keine Eingriffe in die Preissetzungsfreiheit

Der Gesetzgeber sollte auf Eingriffe in die Preissetzungsfreiheit in der Lieferkette verzichten. Dies gilt z. B. für die Normierung eines Verbots des Einkaufs unter Produktionskosten oder vergleichbare gesetzliche Regelungen. Ein solches Verbot wäre bereits mit zahlreichen praktischen Problemen und in jedem Fall mit erheblicher zusätzlicher Bürokratie und entsprechenden Mehrkosten verbunden. Das Verbot würde zu weiteren Wettbewerbsbeschränkungen führen, die Preissetzungsfreiheit des Handels unverhältnismäßig einschränken und sich voraussichtlich zusätzlich erhöhend auf die Verbraucherpreise auswirken.

➤ Preistransparenz reicht aus

Die Gewährleistung von mehr Preistransparenz gegenüber den Verbrauchern hinsichtlich der Kostenverteilung in der Wertschöpfungskette ist im Verbraucherinteresse nicht geboten. Hinreichende Preistransparenz wird bereits durch die Vorgaben der PAngV gewährleistet. Vor Irreführungen im Zusammenhang mit der Preisangabe wird der Konsument durch das UWG geschützt. Mehr Transparenz im Hinblick auf die Kostenverteilung in der Wertschöpfungskette würde zudem wettbewerbsbeschränkend wirken. Sie hätte damit tendenziell steigende Verbraucherpreise zur Folge, würde den Konsumenten aber keinen diese Nachteile kompensierenden Mehrwert bieten.