

Hamm, 30.06.2024

Zum

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung agrarrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 20/11948)

Einleitung

Die AbL begrüßt die Einigung der Ampelfraktionen auf ein Agrarpaket. Besonders hervorzuheben sind die darin enthaltene dringend notwendige Novellierung des Agrarorganisations-und-Lieferketten-Gesetzes (AgrarOLkG) sowie die zusätzliche Förderung der Weidehaltung auf Grünland innerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP).

Das sich die Ampel darauf geeinigt hat, mit der Weidehaltung eine für den Arten- und Tierschutz besonders wertvolle Form der Grünlandbewirtschaftung zu fördern, ist vor dem Hintergrund der enormen Herausforderungen in diesem Bereich sowie des Rollback der GAP auf EU-Ebene folgerichtig und gut. Nicht zuletzt erfreut sich die Weidehaltung einer weitreichenden gesellschaftlichen Zustimmung, der die Ampel mit ihrer Entscheidung angemessen Rechnung trägt.

Die AbL begrüßt zudem, dass die Ampelfraktionen endlich anerkennt, dass es Fortschritte in der Marktpolitik braucht, um die Marktmacht der Erzeuger:innen zu stärken. Dafür sind die Verbesserungen des Agrarorganisations-und-Lieferketten-Gesetzes (AgrarOLkG) ein Schritt. Schon in der UTP-Richtlinie¹ der EU heißt es: *In der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette bestehen oft erhebliche Ungleichgewichte in Bezug auf die Verhandlungsmacht von Lieferanten und Käufern von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen. (...) Während Geschäftsrisiken bei allen wirtschaftlichen Tätigkeiten auftreten, kommen Unsicherheitsfaktoren in der landwirtschaftlichen Erzeugung aufgrund ihrer Abhängigkeit von biologischen Prozessen und wegen ihrer Anfälligkeit für Witterungsverhältnisse besonders stark zum Tragen. Diese Unsicherheit wird noch dadurch verschärft, dass Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse mehr oder weniger leicht verderblich und saisonabhängig sind.*

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L0633>

In einem agrarpolitischen Umfeld, das deutlich stärker marktorientiert ist als in der Vergangenheit, kommt dem Schutz vor unlauteren Handelspraktiken für Marktteilnehmer, die in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette tätig sind, größere Bedeutung zu.

Vor allem witterungsbedingte Unsicherheiten sind mit dem voranschreitenden Klimawandel massiver und unwegsamer für die Bäuerinnen und Bauern geworden. Mit dem Rollback wird diese Entwicklung noch verschärft und wird schon deshalb von der AbL kritisiert, einerseits. Andererseits kommt dem Schutz für landwirtschaftliche Erzeuger:innen eine noch größere Rolle zu.

In Deutschland sind etwa im Milchsektor die Produktionskosten für die tierhaltenden Betriebe im Durchschnitt nicht gedeckt durch die Preise, die ihre Molkereien ihnen rückwirkend auszahlen. In dieser Situation befinden sich die Milcherzeuger:innen seit vielen Jahren, einstig das Jahr 2022 war ein Ausnahmejahr². Auch in anderen Ländern außerhalb Deutschlands, im globalen Süden und weltweit erzeugen Bäuerinnen und Bauern Produkte für den deutschen Lebensmittelmarkt. Sie sind oft mit ähnlichen Problemen konfrontiert und erhalten keine kostendeckenden Preise für ihre Erzeugnisse. Das erschwert in den ärmeren Ländern dieser Welt dringend notwendige Verbesserungen zur Hunger- und Armutsbekämpfung³. Der vorliegende Entwurf wird von der AbL dahingehend geprüft, ob sich mit den vorgeschlagenen Änderungen an dieser Situation etwas ändert.

Die AbL kommentiert den Entwurf (BT-Drucksache 20/11948) wie folgt:

Die AbL begrüßt das Umgehungsverbot und den Erhalt von Regelungen für den Verkauf von Frischeprodukten wie etwa Erdbeeren oder Spargel. Die Bewertung der Änderungen wird im Einzelnen ausgeführt:

In § 23 h ist ein Umgehungsverbot verankert. Dieses soll die Möglichkeit unterbinden, dass der Käufer – Lebensmitteleinzelhandel oder verarbeitendes Unternehmen – durch eine geringfügige Änderung der Formulierung eine verbotene unfaire Handelspraktik umgehen kann.

In dem Entwurf heißt es auf Seite 13 dazu: *Denn die Evaluierung des AgrarOLkG hat aufgezeigt, dass Ausweichbewegungen zu den bisher verbotenen Praktiken festzustellen sind. Eine Umgehung der UTP-Verbote kann je nach Fallgestaltung beispielsweise bei sogenannten Pay-on-Scan-Modellen im Einzelhandel vorliegen, wenn der Zeitpunkt des Kaufs zwischen Lieferanten und Käufer auf den letztmöglichen Zeitpunkt nach hinten verlagert wird, d. h. auf das Abscannen der Ware an der Kasse beim Kauf durch den Endverbraucher.* Bisher konnten solche sowie andere, nunmehr von Buchstabe §23 h erfassten Vereinbarungen nicht von der

² <https://www.milch-marker-index.de/>

³ <https://www.bmz.de/de/agenda-2030>

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung verfolgt und geahndet werden, da sie nicht genau dem Wortlaut „schwarzer“ Verbote entsprachen.

Von diesem Umgehungsverbot werden insbesondere Lieferanten von Frischeprodukten – Obst, Gemüse, Fleisch, Fisch, Milch(produkte), Wurstwaren profitieren. Sie sind gemäß der Befragung von Prof. Lademann und Dr. Klezka bei schwarzen Handelspraktiken *„signifikant häufiger betroffen (...) als andere Lieferanten“*.⁴ Begründet wird dies mit oftmals homogeneren Produkten, begrenzter Lagerfähigkeit, höheren Lagerkosten aufgrund von Kühl- oder Tiefkühlbedürftigkeit sowie oftmals kürzeren Lieferfristen („auf Abruf“, „nach Bedarf“).

Die AbL fordert darüber hinaus, in § 23 Satz 2 nach Buchstabe h folgenden Buchstaben i einzufügen:

„i) das wirtschaftliche Risiko auf unbegründete und unverhältnismäßige Art und Weise auf den Lieferanten abwälzt“

In der UTP-Richtlinie der EU (2019/633) heißt es in Erwägung nachstehender Gründe dazu: *„(...) Solche Praktiken können beispielsweise gröblich von der guten Handelspraxis abweichen, gegen das Gebot von Treu und Glauben und des redlichen Geschäftsverkehrs verstoßen und einem Handelspartner einseitig von einem anderen aufgezwungen werden; oder das wirtschaftliche Risiko auf unbegründete und unverhältnismäßige Art und Weise von einem Handelspartner auf einen anderen abwälzen; oder einem Handelspartner in einem erheblichen Missverhältnis zueinander stehende Rechte und Pflichten auferlegen.“*

§ 12 Vereinbarung über das Zurückschicken nicht verkaufter Erzeugnisse

Das Retourenverbot gilt in Zukunft nicht mehr für Produkte, die länger als 12 Monate haltbar sind. Für Produkte, die weniger als 12 Monate haltbar sind, also auch verderbliche Produkte wie frisches Obst und Gemüse, bleibt das Verbot bestehen.

In §12 ist neu geregelt, dass **ein** Zurückschicken nicht verkaufter Erzeugnisse nicht mehr als verboten gilt, wenn die nicht verkauften Erzeugnisse mindestens zwölf Monate weiter zum Verkauf geeignet sind. **Sie stellt nunmehr eine graue** Handelspraktik gemäß § 20 Absatz 1 dar und gilt demnach nur dann als unterlauter, wenn sie nicht zuvor klar und eindeutig zwischen Lieferanten und Käufer vereinbart wurde.

Es ist wichtig, dass das Retourenverbot für Frischeprodukte erhalten bleibt. Davon profitieren Lieferant:innen (Bäuerinnen und Bauern) in Deutschland, die ihre Produkte direkt an den Käufer (Lebensmitteleinzelhandel) vermarkten, also Erdbeeren, Spargel, Hof-Käse für die regionale Nische.

§ 10 Anwendungsbereich

Die AbL begrüßt, dass die bisherige Sonderregel für Lieferanten, die Milch- und Fleischprodukte sowie von Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukte einschließlich Kartoffeln

⁴ Lademann, R., & Kleczka, M. (2023). Marktbeherrschung im Lebensmitteleinzelhandel? Eine wettbewerbsökonomische Analyse der Handelsentwicklung und ihrer Folgen für Lieferanten und Verbraucher.

verkaufen, entfristet werden soll. Zudem soll zusätzlich eine Obergrenze von 15 Milliarden Euro eingezogen werden, die beispielsweise größeren genossenschaftlichen Molkereien weiterhin die Möglichkeit einräumt, in den Schutzbereich des AgrarOLkG zu fallen.

Allerdings darf nicht fälschlicher Weise davon ausgegangen werden, dass mit der verbesserten Anwendung mögliche höhere Einnahmen der Lieferant:innen (z.B. Molkereien) auch zu höheren Preisen für ihre Bäuerinnen und Bauern (letztes Glied in der Wertschöpfungskette) führen. Diesen Schluss lassen wissenschaftliche Untersuchungen der Milcherzeugergemeinschaft MEG Milch Board zu. In einer Wertschöpfungsuntersuchung⁵ von 2009 bis 2018 wurde festgestellt, dass Molkereien zum Teil sehr unterschiedliche Netto- und Bruttowertschöpfungen verzeichnen und dass eine Steigerung der Wertschöpfung nicht immer an die Bäuerinnen und Bauern weitergereicht werden. Eine Steigerung der Wertschöpfung von etwa Molkereien führt somit nicht immer zu höheren Preisen der Bäuerinnen und Bauern. **Damit auch Bäuerinnen und Bauern direkt vom AgrarOLkG profitieren können, braucht es auch für sie eine unmittelbar wirksame Stärkung in der Wertschöpfungskette.**

Forderungen der AbL, damit auch Bäuerinnen und Bauern hier und im globalen Süden in der Wertschöpfungskette gestärkt werden

Die geplanten Änderungen bringt für die meisten Bäuerinnen und Bauern KEINE Verbesserung. Ebenso werden KEINE Verbesserungen für Bäuerinnen und Bauern in anderen EU-Ländern und des globalen Südens erreicht. Das ist nicht hinnehmbar, denn für die Hunger- und Armutsbekämpfung im globalen Süden, die auch in den Nachhaltigen Entwicklungszielen (SDGs) erklärtes Ziel sind, wären kostendeckende Preise ein wichtiger Hebel. In Deutschland haben Bäuerinnen und Bauern während der Bauernproteste immer wieder deutlich gemacht, dass die wirtschaftliche Situation auf den Höfen desaströs ist. Die notwendigen Herausforderungen wie Klimaschutz, Tierwohl und Artenvielfalt verursachen höhere Kosten für die Betriebe. Kostendeckende Preise und die Einpreisung von höheren Leistungen für gesellschaftliche und bäuerliche Anforderungen und Herausforderungen sind eine wesentliche Grundlage, um die Landwirtschaft zukunftsfähig weiterzuentwickeln und Klimaschutz ist essentiell für die Bäuerinnen und Bauern hier in Deutschland und weltweit. Zum Teil sind die Auswirkungen des Klimawandels gerade in ärmeren Ländern noch zerstörerischer und gravierender.

- **Vertragspflicht vor Lieferung jetzt im AgrarOLkG anwenden**

Milchbäuerinnen und Bauern in Deutschland liefern ihre Milch und erfahren erst Wochen später, wieviel sie dafür von ihren Molkereien bekommen. Sie sind Restgeldempfänger. Dieses System gibt es in keiner anderen Branche. Übersetzt bedeutet dies, dass ein Autoverkäufer (Lieferant) sein Auto einem Käufer gibt, dieser ihm erst Wochen später sagt,

⁵ https://www.milch-board.de/fileadmin/Milchmarkt/Wertschoepfungsstudie_Broschuere_end.pdf

wieviel er bereit ist dafür auszugeben. Viele landwirtschaftliche Verbände in Deutschland⁶ fordern gemeinsam – auch als Antwort und Lösung auf die Bauernproteste – die Vertragspflicht vor Lieferung für die gesamte Milch. Da ist nicht jede:r einzelne Landwirt:in gefordert, sondern es können auch Erzeugerzusammenschlüsse sein. Das ist ein Einstieg in eine für andere Branchen völlig normale Marktpolitik und unterstützt auch die Weiterentwicklung der Drei-Parteien-Verträge. Deren Anwendung beginnt derzeit in Deutschland und ist in anderen Ländern schon gängige Praxis. Auch in der Gemeinsamen Marktordnung (GMO) der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wird bezüglich des Artikels 210a darauf verwiesen, dass auch für die Festlegung von Nachhaltigkeitskriterien vertragliche Gestaltung notwendig ist. Eine Umsetzung des Art. 148er (GMO) direkt im AgrarOLkG erscheint aus diesem Grund geboten.

Darüber hinaus sollten schriftliche Verträge verbindlich vorgeschrieben werden. Dafür ist **§ 19 Bestätigung des Vertragsinhalts** wie folgt zu ändern:

*Der Käufer hat dem Lieferanten **auf Verlangen** den Inhalt eines **mündlich** geschlossenen Liefervertrages oder einer diesem zugrunde liegenden **mündlich** geschlossenen Rahmenvereinbarung in Textform zu bestätigen. Satz 1 gilt auch für **mündlich** geschlossene Nebenabreden zu einem Vertrag. Der Inhalt einer dem Liefervertrag zugrunde liegenden Rahmenvereinbarung muss nicht nach Satz 1 bestätigt werden, wenn*

- 1. der Käufer ein Erzeugerzusammenschluss ist, dem der Lieferant angehört, und*
- 2. dem Liefervertrag die für die Mitglieder des Erzeugerzusammenschlusses geltenden Bestimmungen zugrunde liegen.*

- **Kaufverbot unter Produktionskosten einführen**

Mit einem Kaufverbot unter Produktionskosten für den Käufer entlang der gesamten Wertschöpfungskette (für etwa Lebensmitteleinzelhandel, aber auch z.B. Molkereien) kann die Marktstellung der Bäuerinnen und Bauern in Deutschland und im globalen Süden verbessert und der vielfachen Kostenunterdeckung entgegenwirkt werden. In Spanien wird dieses Instrument bereits angewendet und für den Milchsektor ist dort festzustellen, dass sich die Erzeugerpreise seither verbessert und stabilisiert haben, im Vergleich zum EU-Durchschnitt. Diese Maßnahme wirkt wirksam gegen das in der UTP-Richtlinie der EU adressierte Ungleichgewicht in Bezug auf die Verhandlungsmacht von Lieferanten und Käufern von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen. Als Kompromiss ist eine Experimentierphase für die Einführung dieser marktpolitischen Maßnahme für mindestens fünf Jahre denkbar.

⁶ https://www.abl-ev.de/fileadmin/user_upload/2024-03_Eckpunktepapier_landwirtschaftliche_Verb%C3%A4nde_Milch.pdf

- **Des Weiteren fordern wir:**
 - **eine Generalklausel für unfaire Handelspraktiken,**
 - **eine weisungsunabhängige Ombudsstelle, die auch unfaire Handelspraktiken beobachten und untersuchen kann und die – um haushaltsneutral zu bleiben – nach Aufwand abrechnet,**
 - **eine unabhängige Preisbeobachtungsstelle, die etwa Margen ermittelt, also wer der Profiteur in der Kette ist.**

Fazit:

Die in diesem Entwurf vorgeschlagenen Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Marktmacht von etwa Erdbeeren- und Obstbauern in Deutschland führen, die direkt an die Käufer (Lebensmitteleinzelhandel) vermarkten, sind so umzusetzen. Für eine Vielzahl der Bäuerinnen und Bauern in Deutschland und für die Bäuerinnen und Bauern im globalen Süden/weltweit ist mit diesem Entwurf allerdings keine Verbesserung in der Wertschöpfungskette zu erwarten. Damit sich etwas für alle Bäuerinnen und Bauern, die das letzte und schwächste Glied in der Wertschöpfungskette sind, ändert, müssen weitere Maßnahmen, wie vorab vorgeschlagen, umgesetzt und angewendet werden.