

Für mehr Fairness im Lebensmittelhandel



Inhalt

Einleitung	3
I. Forderungen zur Umsetzung der EU-Richtlinie in Deutschland	5
1 Ein umfassendes Verbot von unlauteren Handelspraktiken sollte eingeführt werden.	5
2 Fehlende unlautere Handelspraktiken sollten in die Verbotsliste aufgenommen werden.	5
3 Der Schutz vor unlauteren Handelspraktiken sollte für alle Lieferant*innen gelten.	7
4 Die Rechte von Nicht-EU Lieferanten und Non-Profit Organisationen sollten geschützt und ihre Beschwerden ermöglicht werden.	7
5 Objektive Kriterien für Bußgelder sollten entwickelt und Schadenersatzansprüche erleichtert werden.	8
6 Die Durchsetzungsbehörde sollte über weitgehende Ermittlungs- und Kontrollkompetenzen verfügen.	8
7 Die Durchsetzungsbehörde sollte unabhängig sein, über Fachwissen verfügen und mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden, um wirksam tätig sein zu können.	8
8 Es sollte Kohärenz sichergestellt und eine Grundlage für die Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung geschaffen werden.	9
II. Einrichtung einer Preisbeobachtungsstelle	9
III. Einrichtung einer Ombudsstelle für unlautere Handelspraktiken, Dumpingpreise und Verstöße bei Löhnen und Gehältern in der Lebensmittelversorgungskette	9
Endnoten	II

Einleitung

Lebensmittel sind lebensnotwendig. Das Recht auf Nahrung ist ein Menschenrecht von fundamentaler Bedeutung. Gerade in schwierigen Zeiten zeigt sich, wie wichtig eine stabile und krisensichere Versorgung mit vielfältigen und gesunden Lebensmitteln für eine gute Ernährung ist. Die Corona-Krise offenbart Probleme überall dort, wo systemrelevante Produkte nicht dezentral hergestellt werden.¹ Je stärker Lebensmittelproduktion, -verarbeitung und -handel lokal und regional organisiert bzw. diversifiziert sind, desto krisensicherer ist die Lebensmittelversorgung.² Handelsbeziehungen müssen nun überdacht werden, sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene. Ohne ein Ende von Agrardumping, von unfairen Handelspraktiken im Lebensmittelhandel und von einem ruinösen Preiswettbewerb wird es keine nachhaltige und krisensichere Versorgung mit fair und ökologisch produzierten Lebensmitteln geben können. Die Umsetzung der EU-Richtlinie (2019/633) zu unlauteren Handelspraktiken³ in Deutschland bietet eine Chance, fairere und langfristig angelegte Lieferbeziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren vom Acker bis zum Teller zu ermöglichen. Ihre Umsetzung sollte im Rahmen einer umfassenden Strategie zur solidarischen Regionalisierung einer sozialverträglichen und ökologischen Landwirtschaft erfolgen. Mit der Agrarökologie inkl. Ökolandbau bestehen Ansätze, die Formen der ökologischen und solidarischen Landwirtschaft bzw. faire Vermarktungsnetzwerke fördern.⁴

Zwischen den Akteur*innen in der Lieferkette besteht ein großes Macht und Verhandlungsungleichgewicht. Bäuerliche Produzent*innen und Arbeiter*innen hierzulande sowie im globalen Süden sind der Marktmacht der Konzerne weitestgehend schutzlos ausgesetzt. Dazu zählen die Supermarktketten, die Fruchtimportkonzerne, die großen Molkereien, die Schlachtkonzerne oder die Agrarhandels- und Lebensmittelkonzerne.⁵ Unternehmen, vor allem marktmächtige Unternehmen, können Lieferant*innen bzw. Bauern und Bäuerinnen ihre Preis- und Vertragskonditionen quasi aufzwingen. Arbeiter*innen in der Landwirtschaft, insbesondere Saisonarbeitskräfte und Migrant*innen, können sich nur schwer gegen Hungerlöhne und menschenunwürdige Arbeitsbedingungen zur Wehr setzen. Dies gilt umso mehr im globalen Süden, wo Gewerkschaften unterdrückt und Gewerkschafter*innen verfolgt oder getötet werden.

EU-Richtlinie zu unlauteren Handelspraktiken

Am 9. April 2019 verabschiedete der EU-Ministerrat die „EU-Richtlinie (2019/633) über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette“. Mit der Richtlinie sollen unionsweit Mindestschutzstandards im Zusammenhang mit unlauteren Handelspraktiken festgelegt werden, die „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ negative Auswirkungen auf den Lebensstandard der landwirtschaftlichen Bevölkerung weltweit haben. Diese Auswirkungen können direkter Natur sein oder durch Kaskadeneffekte – also innerhalb der Lieferkette – erfolgen, sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU. Die Richtlinie umfasst den landwirtschaftlichen Verkauf von Lebensmitteln wie Getreide, Milch, Fleisch, Obst und Gemüse an Agrarhändler, Ölmühlen, Molkereien, Schlachthöfe und Lebensmittel verarbeitende Unternehmen sowie den Verkauf von verarbeiteten Lebensmitteln und Frischprodukten an Supermärkte, Großhandel und Lebensmittelläden. Die Richtlinie ist am 1. Mai 2019 in Kraft getreten. Bis zum 1. Mai 2021 müssen die Mitgliedsstaaten Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen und veröffentlichen. Dabei wird auch festgelegt, welche Durchsetzungsbehörde mit der Umsetzung der EU-Richtlinie befasst sein wird.

Mindestliste verbotener Handelspraktiken gemäß EU-Richtlinie 2019/633

- Zahlung nach 30 Tagen (verderbliche Lebensmittel) oder nach 60 Tagen
- Kurzfristige Stornierung von Lieferungen
- Einseitige Änderungen des Liefervertrags
- Sachfremde Zahlungsforderungen an Lieferant*innen
- Zahlungen für mangelhafte Ware oder Verluste nach Ablieferung beim Käufer
- Verweigerung eines schriftlichen Übereinkommens
- Aneignung, Nutzung oder Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen
- Wirtschaftliche Vergeltungsmaßnahmen (oder deren Androhung) bei Wahrnehmung der Rechte im Rahmen der Richtlinie
- Zahlung von Kosten, die bei Kundenbeschwerden anfallen

Je höher die Marktkonzentration auf der Abnahmeseite, desto schwieriger ist es in der Regel, gute Preise, Löhne oder Lieferbedingungen auszuhandeln. Für Unternehmen, Kooperativen oder Genossenschaften aus dem globalen Süden kann dies noch schwieriger sein.

Der freie Markt gewährleistet von sich aus keine Fairness im Lebensmittelhandel, weder hierzulande noch international. Ohne klare und transparente Regeln müssen die Konzerne kaum Rücksicht auf bäuerliche Erzeuger*innen und Arbeiter*innen sowie kleine und mittlere Unternehmen nehmen. Freiwillig kommen viele Unternehmen ihrer sozialen und ökologischen Verantwortung nicht ausreichend nach. Der Gesetzgeber muss all jene, die von sich aus nicht fair handeln, mit klaren und verbindlichen Vorgaben dazu bewegen dies zu tun. Hierbei sollten auch Regeln einbezogen werden, die darauf abzielen, die Produktionskosten von Erzeuger*innen bzw. von Lieferant*innen zu decken inkl. eines existenzsichernden Einkommens sowie der Bezahlung von existenzsichernden Löhnen. Mehr Fairness im Lebensmittelhandel setzt nicht nur faire Lieferbeziehungen, sondern auch eine faire Verteilung von Gewinnen innerhalb der Lieferkette voraus.

Auch Verbraucher*innen würden von einer gesetzlichen Regelung für mehr Fairness im Lebensmittelhandel profitieren. Über 80 Prozent der Verbraucher*innen würden gern mehr nachhaltige Produkte⁶ und mehr regionale Lebensmittel kaufen.⁷ Ebenso viele wünschen sich eine klare und verlässliche Kennzeichnung solcher Produkte⁸. Verbraucher*innen können über ihre Nachfrage allein die Missstände und Probleme am Anfang oder in der Mitte der Kette, also in Produktion und Handel, jedoch nicht korrigieren – das ist Aufgabe des Gesetzgebers.

Eine Mehrheit der Bürger*innen in Deutschland wünscht sich auch ganz konkret mehr Fairness im Lebensmittelhandel. Laut ARD-DeutschlandTrend vom 6. Februar 2020 befürworteten 73 Prozent der Bürger*innen ein Verbot des Verkaufs von Lebensmitteln unterhalb der Herstellereinkosten, d.h. sie befürworteten ein Verbot von Dumpingangeboten. 54 Prozent sind der Ansicht, dass die Preise für Lebensmittel in Deutschland grundsätzlich eher zu niedrig sind. Nur sieben Prozent sind der Meinung, dass die Preise eher zu hoch sind. Auch sind nur vier Prozent der Ansicht, dass die Hauptaufgabe der Land-

wirtschaft die Erzeugung von preisgünstigen Lebensmitteln sein sollte.⁹ Die Bundesregierung hätte die öffentliche Meinung mehrheitlich hinter sich, wenn es darum geht, die Einkommenssituation der Erzeuger*innen zu verbessern.

Das Spitzentreffen im Kanzleramt am 3. Februar 2020 hat gezeigt, dass die Bundesregierung der Fairness in der Lieferkette grundsätzlich eine hohe Bedeutung beimisst. Das Bundeslandwirtschaftsministerium sieht ein „fares Miteinander“ der Akteure in der Lieferkette als notwendig an und hält den Ansatz der EU-Richtlinie für sachgerecht. Offenheit und Transparenz seien das Gebot der Stunde. Bundeskanzlerin Merkel hat darüber hinaus bekräftigt, dass es „im Grundsatz richtig ist, dass der Verkaufspreis den Erzeugerpreis nicht unterbieten darf“.¹⁰ Sie strebt eine „starke regionale Versorgung“ der Bevölkerung mit einheimischen Produkten an. Die Bundesregierung hat hiermit wichtige Prinzipien benannt, die bei der Umsetzung der Richtlinie berücksichtigt werden sollten.

Wie Fairness im globalen Handel gelingen kann

*Fairness im Handel umzusetzen, ist Ziel des Fairen Handels seit mehr als fünfzig Jahren. Ökonomische, ökologische und soziale Aspekte werden im Sinne des integrierten Nachhaltigkeitsbegriffs miteinander verknüpft. Im Fairen Handel werden transparente, verlässliche und langfristige Handelspartnerschaften mit den Lieferant*innen gepflegt. Neben einer Prämie und der Möglichkeit der Vorfinanzierung erhalten kleinbäuerliche Produzent*innen faire Mindestpreise, die Monate bzw. ein Jahr im Voraus vertraglich festgelegt sind. Diese Mindestpreise fungieren auch als Sicherheitsnetz bei Preisschwankungen am internationalen Markt. Der Preisdruck wird nicht wie im konventionellen Handel nach unten entlang der globalen Lieferkette an die kleinbäuerlichen Produzent*innen weitergegeben. Die Preise werden gemeinsam mit den kleinbäuerlichen Produzent*innen-Organisationen unter Berücksichtigung ihrer Ausgaben und Produktionskosten diskutiert. Der Faire Handel bietet auch marginalisierten und benachteiligten kleinbäuerliche Produzent*innen Vermarktungsmöglichkeiten. Demokratische und kleinbäuerliche Strukturen werden gefördert und gestärkt.*

I. Forderungen zur Umsetzung der EU-Richtlinie in Deutschland

Mit der Umsetzung der EU-Richtlinie können bäuerliche Erzeuger*innen und Arbeiter*innen in der Lebensmittelversorgungskette weltweit deutlich gestärkt werden. Die Bundesregierung sollte entsprechend ihren Spielraum unter Artikel 9 der EU-Richtlinie nutzen und folgende Punkte aufgreifen:

1 Ein umfassendes Verbot von unlauteren Handelspraktiken sollte eingeführt werden.

Die Richtlinie beschreibt nicht alle unlauteren Handelspraktiken, sondern nur jene, die aktuell als besonders gängig und schädlich gelten. Sie ist auf eine Mindestliste beschränkt. Die Praxis zeigt, dass Unternehmen in der Lage sind, sich Lücken bei gesetzlichen Regeln zunutze zu machen. Umgehungsmöglichkeiten könnten die Wirksamkeit der gesetzlichen Regeln deutlich einschränken. Folglich sollte im deutschen Gesetz ein umfassendes Verbot von jeglichen unlauteren Handelspraktiken i.S. einer Generalklausel gelten, die größtenteils 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 (siehe Artikel 1, Abs. 1). Die geplante Durchsetzungsbehörde sollte die Verbotsliste einmal jährlich aktualisieren, um bei allen Marktakteur*innen Klarheit zu schaffen und ihnen zu ermöglichen, ihre Compliance-Leitlinien entsprechend anzupassen („self enforcement“).

2 Fehlende unlautere Handelspraktiken sollten in die Verbotsliste aufgenommen werden.

Nicht alle schädlichen unlauteren Handelspraktiken wurden im europäischen Abstimmungsprozess berücksichtigt und in die Verbotsliste aufgenommen. Einige sind nur verboten,

wenn sie nicht „klar und eindeutig“ vertraglich geregelt sind. Die Liste der „per se“ verbotenen unlauteren Handelspraktiken sollte um folgende ergänzt werden:

• Verbot des Verkaufs von Lebensmitteln unterhalb der Produktionskosten von Erzeuger*innen bzw. eines existenzsichernden Einkommens¹¹ einschließlich der Zahlung von existenzsichernden Löhnen¹² für Arbeiter*innen.¹³ Die Erzeugerpreise decken vielfach nicht die Produktionskosten von bäuerlichen Erzeuger*innen und sind zu niedrig, um existenzsichernde Einkommen zu erzielen. Arbeiter*innen – zum Beispiel in der Fleischindustrie oder in Produktionsländern im globalen Süden – erhalten keine existenzsichernden Löhne für ihre beschwerliche Arbeit.¹⁴ Die Verkaufspreise im Laden müssen die Deckung von Produktionskosten¹⁵ innerhalb der Lieferkette inkl. existenzsichernder Preise und Löhne erlauben. Entsprechende Daten müssten erhoben (siehe Kasten) und eine „Preisbeobachtungsstelle“ (Punkt II) eingerichtet werden. Diese würde den Auftrag erhalten, Richtwerte für kostendeckende bzw. existenzsichernde Preise (Richtwerte für „Mindestpreise“) zu ermitteln. Die Richtwerte würden die Grundlage für die Verträge mit Erzeuger*innen bzw. Lieferant*innen sowie den Referenzrahmen für die Ombudsstelle (Punkt III) bilden. Die Richtwerte stehen im Einklang mit einer auf den Markt ausgerichteten Betriebs- oder Unternehmensstrategie, weil gut positionierte Betriebe

Strukturelle Übermengen beseitigen

*Niedrige Erzeugerpreise entstehen, wenn zu viele Überschüsse auf dem Markt sind. In der Landwirtschaft sind diese strukturell vorhanden, sie werden durch agrar- und handelspolitische Rahmenbedingungen auf europäischer Ebene gezielt herbeigeführt. Existenzgefährdende Preise zwingen immer mehr Erzeuger*innen, ihren Hof aufzugeben. Die Politik ist gefordert, den Rahmen für privatrechtliche Mechanismen zur Anpassung von Mengen zu setzen. Eine Rückkehr zu den gescheiterten, staatlichen Interventionskäufen ist politisch nicht sinnvoll.*

stärker profitieren würden und andere Anreize zu weiterer Verbesserung erhalten. Bäuerliche Erzeuger*innen und Arbeiter*innen könnten mit der Anwendung der Richtwerte existenzsichernde Einkommen erzielen.¹⁶

Transparenz und Monitoring

Die Übermittlung von Preisformationen aus den Mitgliedstaaten ist bereits im Rahmen der Verordnung (EU) 2017/1185 sowohl für Erzeugerpreise und ab dem 1. Oktober 2019 auch für Einkaufs- und Verkaufspreise für einzelne verarbeitete Lebensmittel vorgeschrieben (EU-Durchführungsverordnung 2019/1746). Ergänzend sollte die Bundesregierung die durchschnittlichen Produktionskosten von Erzeuger*innen erheben (Jahresdurchschnitt). Die Mindestlohnkommission sollte Forschungsvorhaben in Auftrag geben, um die Differenz zwischen gezahlten Löhnen und existenzsichernden Löhnen (Gender disaggregiert) zu ermitteln, sowie Wege aufzeigen, wie diese Löhne auf ein existenzsicherndes Niveau angehoben werden können. Alle erhobenen Daten sollten veröffentlicht werden. Da das Ziel der EU-Richtlinie die Verbesserung des Lebensstandards der landwirtschaftlichen Bevölkerung ist, sollte die Bundesregierung jährlich überprüfen, ob bäuerliche Erzeuger*innen und Arbeiter*innen existenzsichernde Einkommen erzielen können.

• **Verbot der inversen Auktion**, bei der Lieferant*innen jederzeit den Verkaufspreis der Konkurrenz Online einsehen und diesen im Laufe der Auktion unterbieten können. Hier wird systematisch ein ruinöser Preisunterbietungswettbewerb gefördert, der auf den Rücken von bäuerlichen Erzeuger*innen und Arbeiter*innen ausgetragen wird.

• **Verbot der Auslistung von Lieferant*innen bzw. bäuerlichen Erzeuger*innen**, wenn sie nicht „sachlich gerechtfertigt“ ist, keine frühzeitige Ankündigung erfolgt und keine schriftliche Erklärung gegeben wird. Lieferant*innen haben Angst ausgelistet zu werden, wenn sie nicht die Preis- und Lieferkonditionen des Käufers akzeptieren. Dieses als

„Ross- und Reiterproblematik“ bekannte Phänomen führt in der Regel dazu, dass Lieferant*innen sich nicht gegen unlautere Handelspraktiken zur Wehr setzen. Die Einschränkung der „sachlichen Rechtfertigung“ wurde auch beim Anzapfverbot vom Bundesgerichtshof anerkannt (Beschluss vom 23.1.2018 – KVR 3/17 – Hochzeitsrabatte).

• **Alle Formen von Listungsgebühren inkl. Regalmieten sollten verboten werden**. Hierbei werden von Supermarktketten Rabatte ausgehandelt, damit die Produkte der Lieferant*innen ins Angebot aufgenommen bzw. gut platziert werden. Sie können für Lieferant*innen erhebliche Kosten mit sich bringen und teilweise bis zu fünfstelligen Beträge annehmen. Ein Verbot von allen Formen von Listungsgebühren inkl. Regalmieten würde die Transparenz bei den Preisverhandlungen und die langfristige Planung für die Erzeuger*innen bzw. für die Hersteller*innen verbessern.

• **Die Kosten für die Lagerung sollten nicht auf Lieferant*innen abgewälzt werden können**. Es ist eine ureigene Aufgabe von Lebensmittelverarbeitenden Unternehmen bzw. Supermarktketten Lagerkapazitäten in dem Maße vorzuhalten, wie es der Produktionsprozess bzw. der Vertrieb von Lebensmitteln erfordert. Inwieweit dies in Form von einem Zentrallager oder regionalen Lagern erfolgt, obliegt der Entscheidung des Unternehmens. Die Praxis zeigt, dass manchmal die Anlieferung in ein Zentrallager verlangt und in Rechnung gestellt wird, obwohl direktere, regionalere Lager zur Verfügung stehen. Es sollte nicht statthaft sein, jegliche Lagerkosten auf die Lieferant*innen bzw. die Erzeuger*innen abzuwälzen, zumal der größte Teil just-in-time geliefert wird. Das einseitige Abwälzen von Risiken auf Lieferant*innen und Erzeuger*innen ist Ausdruck des Macht- und Verhandlungsungleichgewichts, das durch die EU-Richtlinie gemindert werden soll.

• **Die Rücksendung von Ware ohne Vergütung sollte verboten werden**, da sonst das Verbot von kurzfristiger Stornierung ins Leere läuft. Der Käufer gibt oftmals vermeintliche Qualitätsminderungen als Grund an, die auch von ihm selbst herbeigeführt werden können. Einer Rücksendung könnte auch eine Fehlplanung bzw. Fehleinschätzung der Nachfrage zugrunde liegen. Ein Verbot würde die Vermeidung

von Lebensmittelverschwendung unterstützen. Eine Ausnahme könnte der Verkauf von Aktionsware am Ende der Saison sein, der auch im Interesse des Lieferant*innen sein kann.

Keine flächendeckende Bereitstellung von neutralen Qualitätsprüfungsstellen

Bei Fragen zur Qualität müssen qualitätsprüfende neutrale Stellen zur Verfügung stehen. Diese sind flächendeckend sicherzustellen.

• Zahlungen der Lieferant*innen für Personal und die Einrichtung der Räumlichkeiten, in denen die Erzeugnisse der Lieferant*innen verkauft werden, sollten verboten werden. Diese Regelung bezieht sich beispielsweise auf Fälle, in denen Lieferant*innen für den Umbau der Supermärkte nach einer Fusion zur Kasse geboten wurden. Diese Zahlungen widersprechen der typischen Funktionsteilung von Lieferant bzw. Erzeuger und Käufer bzw. Abnehmer. Eine Beteiligung an allgemeinen, langfristigen Investitionskosten sollte nicht auf die Lieferant*innen bzw. die Erzeuger*innen abgewälzt werden können.

3 Der Schutz vor unlauteren Handelspraktiken sollte für alle Lieferant*innen gelten.

Die Regeln sollten nicht nur für Lieferbeziehungen gelten, bei denen der Lieferant weniger Umsatz als der Käufer hat. Ein fairer Umgang zwischen den Akteur*innen in der Lebensmittelversorgungskette sollte unabhängig von der Größe der Betriebe bzw. Unternehmen erfolgen. Zudem ist das Vertragsverhältnis nicht nur durch das Machtverhältnis bestimmt, sondern auch durch das Abhängigkeitsverhältnis. Dieses kann je nach Markt und Gebiet sehr unterschiedlich ausfallen. Darüber hinaus erschweren die in der EU-Richtlinie vorgegebenen Umsatzschwellen deren Anwendung.

Wenn Einzelpersonen, Gewerkschaften und Organisationen einschließlich Non-Profit Organisationen mit berechtigtem Interesse Beschwerden vorbringen wollen, müssten sie

1) den Umsatz des Käufers kennen, 2) überprüfen, ob dessen Umsatzkategorie über der des Lieferanten liegt und 3) den Umsatz des Lieferanten kennen. Wenn der Schutz vor unlauteren Handelspraktiken für alle Lieferant*innen gälte, würden die Umsatzkategorien und die vorherig genannten drei Schritte entfallen. Nur so lässt sich vermeiden, dass die Kosten von unfairen Handelspraktiken grundsätzlich nicht an landwirtschaftliche Erzeuger*innen bzw. Arbeiter*innen weitergegeben werden können.¹⁷

4 Die Rechte von Nicht-EU Lieferanten und Non-Profit Organisationen sollten geschützt und ihre Beschwerden ermöglicht werden.

Einzelpersonen, Gewerkschaften und Organisationen einschließlich Non-Profit Organisationen mit berechtigtem Interesse¹⁸ sollten berechtigt sein, eine Beschwerde einzureichen. Die Durchsetzungsbehörde sollte die Anzahl und den Inhalt der Beschwerden von einheimischen und Nicht-EU Lieferant*innen dokumentieren und anonymisiert veröffentlichen, auch um externe Überprüfungen zu ermöglichen. Für Lieferant*innen aus Nicht-EU Ländern bestehen größere Hürden, Beschwerden einzureichen. Sei es aus finanziellen Gründen oder aus mangelnder Kenntnis der nationalen Umsetzungsregeln. Die Durchsetzungsbehörde sollte sich bemühen, Beschwerde-Leitlinien in verschiedenen Sprachen online zur Verfügung zu stellen und ggf. Rechtsbeistand ermöglichen. Um die Leitlinien bekannter zu machen, sollte diese an die Botschaften im Ausland kommuniziert und proaktiv an die Nicht-EU Lieferant*innen herangetragen werden. So könnten mehr Verstöße gegen die Verbote zu unlauteren Handelspraktiken erfasst werden.

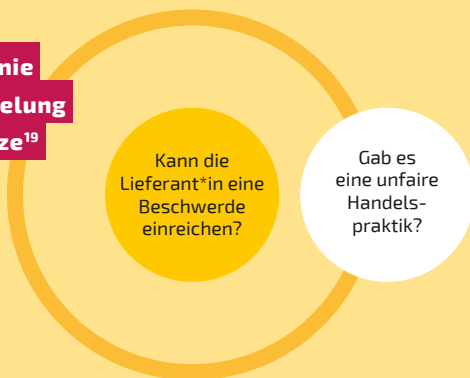
5 Objektive Kriterien für Bußgelder sollten entwickelt und Schadenersatzansprüche erleichtert werden.

Gemäß EU-Richtlinie müssen die Sanktionen unter Berücksichtigung von Art, Dauer, wiederholtem Auftreten und Schwere des Verstoßes wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Je höher die Bußgelder, desto größer die abschreckende Wirkung. Bußgelder sollten auf der Grundlage von objektiven Kriterien berechnet werden. Dies könnte

Die jetzige Richtlinie



Die Richtlinie ohne Staffelung der Umsätze¹⁹



folgende Kriterien umfassen: Umsatz des Zuwiderhandelnden, der sich aus der Verletzung ergebende Nutzen für den Zuwiderhandelnden, die Anzahl und die Situation der Geschädigten und die Wiederholung von Verletzungen seitens des Käufers. Die behördliche Feststellung eines Verstoßes gegen die verbotenen unlauteren Handelspraktiken sollte auch im Zivilprozess nutzbar gemacht werden können. Das geschädigte Unternehmen sollte den Verstoß nicht mehr beweisen müssen, sondern sich auf die Entscheidung der Durchsetzungsbehörde beziehen können. Dies ist im Kartellrecht bereits heute der Fall.

6 Die Durchsetzungsbehörde sollte über weitgehende Ermittlungs- und Kontrollkompetenzen verfügen.

Die Durchsetzungsbehörde sollte nicht nur Beschwerdefällen nachgehen, sondern auch verpflichtet sein, von sich aus eine bestimmte Anzahl von Lieferant*innen-Käufer-

Beziehungen pro Jahr stichprobenartig zu untersuchen. Dies gilt insbesondere für Sektoren bzw. Lieferbeziehungen bei denen entsprechende unfaire Handelspraktiken bekannt sind. Die Kontrollen sollten unangekündigt und im Falle von Hinweisen zeitnah durchgeführt werden.

7 Die Durchsetzungsbehörde sollte unabhängig sein, über Fachwissen verfügen und mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden, um wirksam tätig sein zu können.

Das Bundeskartellamt hat einschlägige Erfahrungen bei unlauteren Handelspraktiken. Sie erstrecken sich auf Untersuchungen im Lebensmitteleinzelhandel und im Milchsektor sowie auf Verfahren gegen missbräuchliche Praktiken in den Lieferbeziehungen. Das Bundeskartellamt verfügt nicht nur über das notwendige Fachwissen, sondern auch die personellen Ressourcen und die notwendige Unabhängigkeit, um die EU-Richtlinie wirksam umsetzen zu können. Die in der EU-Richtlinie aufgelisteten Voraussetzungen würden so vollumfänglich erfüllt. Entsprechend Artikel 6.1. der EU-Richtlinie muss die Bundesregierung der Durchsetzungsbehörde folgende Befugnisse übertragen: a) Untersuchungen einzuleiten, b) umfangreiche Informationen von Käufer*innen und Lieferant*innen zu verlangen, c) unangekündigte Nachprüfungen vor Ort durchzuführen, d) Verstöße festzustellen und die Einstellung von verbotenen Handelspraktiken zu verlangen, e) Geldbußen oder andere wirksame Sanktionen inkl. einstweilige Verfügungen zu verhängen und f) getroffene Entscheidungen zu veröffentlichen. All diese Aspekte umfassen bereits jetzt das Instrumentarium des Bundeskartellamtes.

Die sogenannte „Ross-Reiter-Problematik“ hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass Lieferant*innen oder Erzeuger*innen wenige Beschwerden an das Bundeskartellamt zu missbräuchlichen Praktiken herangetragen haben. Die Angst vor einer Auslistung ist sehr groß („Klima der Angst“). So hatte sich in einem Fusionsverfahren im Lebensmitteleinzelhandel eine Vielzahl der befragten Lieferant*innen beim Bundeskartellamt erkundigt, ob ihre Antworten den Zusammenschlussbeteiligten offengelegt würden, da sie für diesen Fall befürchteten, dass sich dies nachteilig auf die Lieferver-

hältnisse auswirken würde.²⁰ Mit der EU-Richtlinie sollte sich dies nun ändern. Es ist jetzt klar definiert, was verboten ist oder was nicht. Auch ist die Wahrnehmung der Rechte von Lieferant*innen und Erzeuger*innen durch die Richtlinie geschützt. Sollte eine Käufer*in in Reaktion auf eine Beschwerde einer Lieferant*in bzw. einer Erzeuger*in wirtschaftliche Vergeltungsmaßnahmen veranlassen oder damit drohen, ist auch dies ein Strafbestand gemäß der EU-Richtlinie.

8 Es sollte Kohärenz sichergestellt und eine Grundlage für die Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung geschaffen werden.

Wenn das Bundeskartellamt mit der Umsetzung der EU-Richtlinie betraut wird, ist es zukünftig dafür verantwortlich, die Vertragsparität zwischen Käufer*innen und Lieferant*innen bzw. Erzeuger*innen zu schützen. Seine Aufgabe ist dann in diesem Fall nicht die Bewahrung wettbewerblicher Marktstrukturen, sondern die Verbesserung der Einkommenssituation von Erzeuger*innen bzw. des Lebensstandards der landwirtschaftlichen Bevölkerung. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) verfügt über Fachkenntnisse im Bereich der landwirtschaftlichen Marktorganisation, die das Fachwissen des Bundeskartellamts sinnvoll ergänzen. Mit der Umsetzung der EU-Richtlinie zu unlauteren Handelspraktiken sollte eine Grundlage für den Austausch von Informationen und Wissen zwischen dem Bundeskartellamt und der BLE geschaffen werden. Bei der 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sollte eine mit den Zielen der EU-Richtlinie kohärente Ausgestaltung des GWB sichergestellt werden. Die gesetzlich verankerte Verbotsliste zu unlauteren Handelspraktiken sollte auch auf §19 GWB übertragen werden, um eine diesbezügliche Kohärenz zu gewährleisten.²¹

II. Einrichtung einer Preisbeobachtungsstelle

Es besteht Konsens in der Politik, dass die mangelnde Transparenz und die Informationsasymmetrie in der Lebensmittel-

versorgungskette ein Problem darstellen.²² So betonen das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission in einer gemeinsamen Erklärung, dass die Transparenz der Agrar- und Lebensmittelmärkte ein zentrales Element einer gut funktionierenden Agrar- und Lebensmittelversorgungskette ist, da Wirtschaftsteilnehmer*innen und öffentliche Stellen dadurch in die Lage versetzt werden, besser fundierte Entscheidungen zu treffen, und den Marktteilnehmer*innen ein Verständnis der Marktentwicklungen erleichtert wird. Um das Informationsdefizit zu beheben und die Informationsasymmetrie in der Lebensmittelversorgungskette anzugehen, sollte die Bundesregierung eine Preisbeobachtungsstelle einrichten. Orientierung können dabei die Preisbeobachtungsstellen in Frankreich²³ und Spanien²⁴ bieten. Die Preisbeobachtungsstelle in Deutschland würde den Auftrag erhalten, Richtwerte für kostendeckende bzw. existenzsichernde Preise (Richtwerte für „Mindestpreise“) zu ermitteln. Sie sollte ebenso Preis- und Produktionskostenanalysen für Lebensmittelketten erstellen, die für Bauern und Bäuerinnen, Arbeiter*innen oder Verbraucher*innen eine hohe Bedeutung haben. Mitglieder sollten in erster Linie Marktforscher*innen und Wissenschaftler*innen unterschiedlicher Disziplinen sein.

III. Einrichtung einer Ombudsstelle

für unlautere Handelspraktiken, Dumpingpreise und Verstöße bei Löhnen und Gehältern in der Lebensmittelversorgungskette

Es sollte eine Ombudsstelle eingerichtet werden, die anonym unlautere Handelspraktiken, Dumpingpreise sowie Verstöße bei Löhnen und Gehältern untersuchen kann und solche Fälle dokumentieren, ahnden und gegebenenfalls sanktionieren bzw. an die zuständige Behörde weiterreichen kann. Diese Stelle sollte sich explizit der Belange von Bauern und Bäuerinnen, Arbeiter*innen, Verbraucherschützer*innen und Lieferant*innen annehmen, einschließlich von jenen in globalen Lebensmittelversorgungsketten.²⁵

Um ihre Effektivität zu gewährleisten, sollten folgende Punkte berücksichtigt werden:

- Das Beschwerdeverfahren soll dem effizienten Schutz der Lieferant*innen und Erzeuger*innen bzw. Arbeiter*innen hinsichtlich der Einhaltung des Verbots von Dumpingpreisen, von Verstößen bei Löhnen und Gehältern und von allen Handelspraktiken dienen, die 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.
- Die Ombudsstelle sollte als neutrale Stelle zur Ermittlung von Verstößen gegen die oben genannten verbotenen Handelspraktiken und Dumpingpreise sowie bei Löhnen und Gehältern im Lieferverhältnis zwischen Käufern einerseits und Lieferant*innen und Erzeuger*innen andererseits fungieren.
- Die Ombudspersonen (mindestens drei) sollten unabhängig und nicht an Weisungen gebunden sein. Sie sollten fair und unparteiisch verfahren.
- Einzelpersonen, Gewerkschaften und Organisationen mit berechtigtem Interesse einschließlich Non-Profit Organisationen sollten berechtigt sein, einen Antrag auf Einleitung eines Beschwerdeverfahrens zu stellen. Sollten sich einzelne Erzeuger*innen, Arbeiter*innen oder Lieferant*innen mit Hinweisen an die Ombudsstelle wenden, muss deren Anonymität gewährleistet sein.
- Das Schlichtungsverfahren dient der gütlichen Beilegung von Auseinandersetzungen oder Auslegungsdifferenzen über Reichweite und Inhalt der Verbotsregeln zwischen den Einzelpersonen, Gewerkschaften und Organisationen einschließlich Non-Profit Organisationen einerseits und Käufern andererseits.
- Sollte keine Streitschlichtung möglich sein, kann die Ombudsstelle Sanktionsmaßnahmen verhängen oder auf Wunsch des Antragstellers das Verfahren an die zuständige Behörde weiterleiten.

Förderung einer ökologischen und regionalen Lebensmittelversorgung der Bevölkerung

*Die Umsetzung der EU-Richtlinie zu unlauteren Handelspraktiken wird nur dann zu langfristig fairen Handelsbeziehungen führen, wenn sie mit einer Förderung einer sozialverträglichen und ökologischen Landwirtschaft verknüpft ist. Diese geht einher mit einer solidarischen Regionalisierung der Ernährungssysteme und einer Förderung entsprechender regionaler Wertschöpfung. Wie eine solche Förderung der Agrarökologie am besten gelingen kann, hängt vom jeweiligen Kontext ab: In Deutschland hat sich der Ökolandbau als bislang weitreichender Standard mit eigener Zertifizierung entwickelt. Der holistische Ansatz der Agrarökologie baut auf den grundlegenden Prinzipien des Ökolandbaus auf. Diese umfassen den Erhalt der Bodenfruchtbarkeit, geschlossene Nährstoffkreisläufe, die Unabhängigkeit der Betriebe von externen Betriebsmitteln und eine faire Verteilung von Mehrwert entlang der Wertschöpfungskette. Agrarökologie fördert ein solidarisches Miteinander von Verbraucher*innen, handwerklichen Lebensmittelhersteller*innen und bäuerlichen Produzent*innen bzw. solidarische Vermarktungsnetzwerke. So entstehen Märkte, welche den vielfältigen Anbau der Erzeuger*innen mit existenzsichernden Preisen honorieren.*

Forderung

Die Bundesregierung und Landesregierungen sollten in Deutschland den Ökolandbau zusammen mit Ansätzen der solidarischen Landwirtschaft sowie faire Vermarktungsnetzwerke auf kommunaler, regionaler und Länderebene fördern. Zum Beispiel durch die Förderung von Gemeinschaftsverpflegung mit Biolebensmitteln aus der Region.

*Langfristig braucht es einheitliche und verbindliche Mindeststandards für die Auslobung und Kennzeichnung regionaler Produkte, um diese verlässlich und besser erkennbar zu machen und damit das Vertrauen der Verbraucher*innen in regionale Lebensmittel zu stärken.*

Endnoten

- 1** Gabriel Felbermayr im Deutschlandfunk: https://www.deutschlandfunkkultur.de/ifw-chef-felbermayr-ueber-globalisierung-die-welt-wird.1008.de.html?dram:article_id=474273.
- 2** Pressemitteilung: Bündnis fordert: Bundesregierung muss Lebensmittelversorgung und Landwirtschaft global krisenfester machen. <http://www.inkota.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen-2020/pm-bilanz-agraroekologie-landwirtschaft-und-lebensmittelversorgung-krisenfester-machen/#c18159>.
- 3** <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0633&from=de>.
- 4** Positionspapier „Agrarökologie stärken“. https://www.oxfam.de/system/files/agraroekologie2019_positionspapier.pdf.
- 5** Pressemitteilung der NGG: Zeitler: „Gute Lebensmittel gibt es nur mit guten Arbeitsbedingungen“, <https://www.ngg.net/pressemitteilungen/2020/lebensmittelpreise-spitzentreffen-im-kanzleramt/>.
- 6** vzbv: Verbraucherreport 2020, 2020, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/09/22/verbraucherreport_2020_ergebnispraesentation.pdf, Folie 14
- 7** BMEL: Deutschland wie es isst. Der BMEL-Ernährungsreport 2020, 2020, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ernaehrungsreport-2020.pdf>
- 8** BMEL: Deutschland wie es isst. Der BMEL-Ernährungsreport 2020, 2020, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ernaehrungsreport-2020.pdf>
- 9** Deutschlandtrend: Jeder Zweite findet Lebensmittel zu billig. <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-2085.html>.
- 10** Statement von Bundeskanzlerin Merkel: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/eingangsstatement-von-bundeskanzlerin-merkel-vor-dem-gespraech-mit-der-lebensmittelwirtschaft-am-03-februar-2020-1717798>.
- 11** Ein existenzsicherndes Einkommen folgt der gleichen Logik wie existenzsichernde Löhne (FN 8) in Bezug auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse, geht aber noch einen Schritt weiter. Es werden noch andere Ausgaben (z. B. Pacht bei bäuerlichen Produzenten) und Einkommen (z. B. aus Nebentätigkeiten) hinzugerechnet.
- 12** Ein existenzsichernder Lohn ermöglicht dem Arbeiter bzw. der Arbeiterin und seiner/ihrer Familie, Grundbedürfnisse – wie Ernährung, Wasser, Wohnen, Bildung, Gesundheitsvorsorge, Kleidung, Transport – zu erfüllen sowie über eine Reserve für unerwartete Ereignisse zu verfügen. Bei der Festlegung von entsprechenden Löhnen und Arbeitsbedingungen sollte ein Unternehmen versuchen, mit seinen Beschäftigten und deren Vertreter*innen, insbesondere Gewerkschaften, Tarifverhandlungen zu führen.
- 13** Siehe auch Forderungen in der Jahresbilanz Agrarökologie. https://www.oxfam.de/system/files/documents/agraroekologie2020_bilanzpapier_0.pdf.
- 14** Eine Oxfam-Untersuchung zu Mangos aus Peru zeigt beispielsweise, dass die Monatslöhne der befragten Arbeiter*innen, trotz Überstunden, größtenteils unter der staatlich festgesetzten Armutsgrenze von monatlich 417 Euro pro Familie lagen und damit keineswegs einem existenzsichernden Lohn entsprechen.
- 15** Spanien hat die EU-Richtlinie bereits umgesetzt. Im Gesetz ist folgendes festgeschrieben: „Um eine Wertvernichtung in der Lebensmittelkette zu vermeiden, zahlt jeder Unternehmer in der Lebensmittelkette dem ihm unmittelbar vorausgehenden Unternehmer einen Preis, der gleich oder höher ist als die ihm tatsächlich entstandenen oder von ihm übernommenen Produktionskosten für dieses Produkt. Der Nachweis wird in Übereinstimmung mit den im Gesetz vorgeschriebenen Belegen durchgeführt.“ <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/08/02/12/con>.
- 16** Im Bereich der Landwirtschaft und des Gartenbaus führt die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns dazu, dass die Löhne für die unterste Lohngruppe in den regionalen Tarifverträgen in der Landwirtschaft und des Gartenbaus nicht mehr von den Tarifpartnern festgelegt werden, sondern eine Übernahme des gesetzlichen Mindestlohns erfolgt. Auch wird die von der Mindestlohnkommission festgesetzte Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns einen wesentlichen Richtwert bei Tarifanpassungen darstellen. Siehe: Mindestlohnkommission (2018): Stellungnahmen aus der schriftlichen Anhörung. Ergänzungsband zum Zweiten Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin.
- 17** FTAO, IFOAM, Oxfam et al. (2019): The Unfair Trading Practices Directive: a transposition and implementation guide. August 2019.
- 18** Als Non-Profit Organisationen mit einem berechtigten Interesse sollten all jene angesehen werden, die entlang der Lieferkette tätig sind bzw. von solchen Personen oder Unternehmen beauftragt wurden, diese Interessen zu vertreten.
- 19** Oxfam (2020): EU-Richtlinie über unlautere Handelspraktiken: Umsetzung in Deutschland. 3. Februar 2020. https://www.oxfam.de/system/files/factsheet_utp-richtlinie_final.pdf.
- 20** Entscheidung der 2. Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes vom 30. Juni 2008 im Fusionsverfahren Edeka-Plus (B 2 – 333/07).
- 21** Kommentierung des Referentenentwurfs zur 10. Novelle des GWB. https://www.oxfam.de/system/files/kommentierung_gwb-digitalisierungsgesetz.pdf.
- 22** Gemeinsame Erklärung vom 22. März 2019 des Europäischen Parlaments, des Rats und der Kommission. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7607-2019-ADD-1-REV-1/de/pdf>.
- 23** Siehe: <https://observatoire-prixmarges.franceagrimer.fr/>.
- 24** Siehe: <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/servicios/observatorio-de-precios-de-los-alimentos/default2.aspx>.
- 25** Plattformpapier der Initiative „Konzernmacht beschränken“ von 2018. https://www.oxfam.de/system/files/plattformpapier_initiative_konzernmacht_beschraenken_0.pdf.

Impressum

Stand: November 2020

Grafik: Marischka Lutz

V.i.S.d.P.:

Oxfam Deutschland e. V.

Marion Lieser

Am Köllnischen Park 1

10179 Berlin

info@oxfam.de