



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Staatliches Verbot des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb der Produktionskosten

Erfahrungen in Spanien, Frankreich und Italien sowie
Einschätzungen zu einer möglichen Umsetzung in
Deutschland

Bernhard Forstner

Thünen Working Paper 220

Bernhard Forstner
unter Mitarbeit von Dr. Hiltrud Nieberg
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 63
38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596 5233
Fax: 0531 696 5199
E-Mail: bernhard.forstner@thuenen.de

Thünen Working Paper 220

Braunschweig, August 2023

Kurzfassung

Kern dieses Working Papers ist die Prüfung eines staatlichen Kaufverbots von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln unterhalb der Herstellungskosten. In Deutschland gibt es seit ein paar Jahren eine erhebliche politische Diskussion hierzu, die sich schließlich im Koalitionsvertrag der Bundesregierung in Form eines Prüfauftrags wiederfindet. In der Diskussion wird immer wieder angemerkt, dass es ein solches Kaufverbot bereits in mehreren europäischen Ländern gibt. Tatsächlich haben die EU-Mitgliedstaaten Spanien, Frankreich und Italien in den letzten Jahren rechtliche Regelungen zur Festlegung der Erzeugerpreise anhand der Herstellungskosten verabschiedet. Ziel dieser Regelungen ist, die Stellung des Produktionssektors gegenüber der Verarbeitungsindustrie und dem Handel zu stärken und die Einkommen der Landwirt*innen zu verbessern.

Die Untersuchung umfasst zunächst eine Darstellung dieser Regelungen in Spanien, Frankreich und Italien und der bislang vorliegenden Erfahrungen bezüglich Umsetzung und Auswirkungen in diesen Ländern. Sowohl rechtlich als auch inhaltlich sind die jeweiligen Regelungen sehr unterschiedlich. Während Spanien und Italien ein echtes Kaufverbot unter Herstellungskosten vorschreiben, sehen die Regelungen in Frankreich lediglich eine Verpflichtung zur Berücksichtigung der Herstellungskosten bei der Preisfindung vor. Gemeinsam ist den drei Ländern, dass es eine allgemeine Verpflichtung zum Vertragsabschluss vor der Warenlieferung gibt. Hervorzuheben ist auch, dass bedeutsame Produktbereiche und Verwertungskanäle bereits per Gesetz oder per Dekret von den Vorschriften ausgenommen sind. Da die Regelungen mit besonderem Bezug auf die kostenorientierte Preisgestaltung in den drei Ländern erst Ende 2021 in Kraft getreten sind, sind auf den Märkten und den Erzeugerpreisen noch keine klar erkennbaren Auswirkungen feststellbar. Die Einschätzungen der befragten Expert*innen zu den möglichen Wirkungen gehen weit auseinander, wobei die Regelungen von Vertretern der Primärproduktion erwartungsgemäß eher positiv und von denen der Verarbeitungs- und Handelsebene eher kritisch beurteilt werden.

Im zweiten Teil der Untersuchung werden Einschätzungen von relevanten Akteuren zu einer möglichen Einführung eines „Kaufverbots unter Herstellungskosten“ und deren Konsequenzen in Deutschland zusammengefasst. Diese stammen aus zahlreichen Experteninterviews und drei branchenbezogenen Workshops mit Akteuren der Wertschöpfungsketten. Je nach Akteursgruppe und Produktbereich wurden Eingriffe zur Steuerung der Märkte sehr unterschiedlich eingeschätzt. Vor allem im Rinder- und Schweinebereich gibt es unter den Primärerzeugern einflussreiche Gruppen, die eine stärkere Marktregulierung, verpflichtende Verträge und kostendeckende Preise fordern. Die Ernährungsindustrie, insbesondere der exportorientierte Teil, und auch die großen Handelskonzerne haben dagegen ein Interesse an internationaler Wettbewerbsfähigkeit und lehnen daher Eingriffe in die freie Preisbildung ab.

Aus Sicht des Großteils der an der Untersuchung beteiligten wissenschaftlichen Akteure ist eine staatlich vorgeschriebene Kostenorientierung der Preise keine geeignete Maßnahme, um die Einkommen der Landwirte zu verbessern. Der intrasektorale Wettbewerb bliebe aufgrund der großen betriebsindividuellen Kostenunterschiede auch bei einer stärkeren Kostenorientierung erhalten und ohne Mengensteuerung und EU-weite Regelung würden gravierende Wettbewerbsverzerrungen und Produktionsverlagerungen resultieren. Gewünschte Produktionsweisen zur Erreichung von Zielen in den Bereichen Nachhaltigkeit, Klima, Tierwohl etc. sollten durch spezifische Maßnahmen unterstützt werden.

Zahlreiche Verbände haben in jüngster Zeit Vorschläge gemacht, wie die Einkommen der Landwirte, vor allem derer mit Rinder- und Schweinehaltung, nachhaltig erhöht werden können. In unterschiedlichen Kooperations- und Diskussionsformaten, an denen auch die großen Handelskonzerne beteiligt sind, wird an Lösungsansätzen gearbeitet, die das Zusammenspiel der Akteure der verschiedenen Ebenen der Wertschöpfungsketten verbessern sollen. Vorschläge hierzu werden in diesem Working Paper lediglich gelistet, aber nicht analysiert.

Schlüsselwörter: Kaufverbot, kostendeckende Preise, Herstellungskosten, Orientierungspreis, Kaufvertrag

JEL-Codes: Q10, Q13, Q18

Abstract

The core of this working paper is the examination of a government-imposed ban on the purchase of agricultural and food products below their production costs. In Germany, there has been an important political discussion on this topic for several years, which finally found its way into the coalition agreement of the German government in the form of a study mandate. In the discussion, it is often pointed out that such a ban already exists in several European countries and that Germany should follow suit. Indeed, in recent years, the EU member states Spain, France, and Italy have adopted legal regulations to determine producer prices based on production costs. The aim of these regulations is to strengthen the position of the production sector vis-à-vis the processing industry and trade and to improve farmers' incomes.

The study begins with an overview of the existing regulations in Spain, France and Italy, and the experience gained so far in terms of implementation and impact in these countries. Both legally and in terms of content, the respective regulations are quite different. While Spain and Italy impose an outright ban on purchasing below production costs, the regulations in France only require that production costs be taken into account when setting prices. One aspect common to all three countries is the general obligation to conclude a contract prior to the delivery of goods. It's also worth noting that important product categories and distribution channels are already exempted from these regulations by law or decree. As the regulations specifically focusing on cost-based pricing will only enter into force in the three countries at the end of 2021, there is no clear impact on markets and producer prices yet. The experts' assessments of the potential impact vary widely, with the primary level generally viewing the regulations as expectedly positive, while the processing and trade levels are more critical.

The second part of the study summarizes the assessments of relevant actors regarding a possible implementation of a "purchase ban below production costs" and its consequences in Germany. These assessments are based on numerous expert interviews and three industry-specific workshops with actors from the value chains. Depending on the group of actors and the product category, market control interventions were evaluated quite differently. Particularly among primary producers in the cattle and pig sectors, there are influential groups advocating stronger market regulation, mandatory contracts and cost-covering prices. On the other hand, the food industry, especially the export-oriented segment, and the large trading companies are interested in international competitiveness and therefore reject intervention in free price formation.

From the point of view of the majority of the scientific participants in the study, a government-mandated cost orientation of prices is not an appropriate measure to improve farmers' incomes. Intra-sectoral competition would persist due to significant individual cost differences, and without volume control and EU-wide regulation, significant distortions of competition and production shifts would result. Desirable production methods to achieve sustainability, climate, animal welfare, etc. objectives should be supported by specific measures.

Recently, a number of associations have put forward proposals to sustainably increase farmers' incomes, particularly in the beef and pig sectors. In various cooperation and discussion formats, including large trading companies, solutions are being developed to improve cooperation between stakeholders at different levels of the value chain. Some proposals are listed in this working paper, but not analyzed in depth.

Keywords: ban on sales, cost-based pricing, production costs, reference price, commercial contract

JEL-Codes: Q10, Q13, Q18

Gliederung

Kurzfassung	3
Abstract	4
Tabellenverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	8
Zusammenfassung	11
Summary	21
1 Einleitung	29
2 Rechtliche Grundlagen auf EU- und nationaler Ebene	31
2.1 EU-Ebene	31
2.2 Nationale Ebene	32
2.3 Bestehende rechtliche Regelungen werden als unzureichend gesehen	34
3 Rechtliche Grundlagen zum „Kaufverbot unter Herstellungskosten“ und Implementierung in Spanien, Frankreich und Italien	36
3.1 Rechtliche Grundlagen	36
3.1.1 Spanien	36
3.1.2 Frankreich	41
3.1.3 Italien	46
3.1.4 Fazit	48
3.2 Implementierung und Bewertung	48
3.2.1 Spanien	49
3.2.2 Frankreich	54
3.2.3 Italien	62
3.2.4 Fazit	63
3.3 Beurteilung der Regelungen durch Akteure der Lebensmittelkette	63
3.3.1 Spanien	64
3.3.2 Frankreich	71
3.3.3 Italien	76
3.3.4 Fazit	77
4 Ausgewählte Aspekte zu Agrarmärkten, Strukturen und Einkommen	79
4.1 Marktstrukturen und Marktorganisation	79
4.2 Einkommen in der deutschen Landwirtschaft	83
4.3 Entwicklung der Tierbestände und Tierhaltungen (Milchkühe und Schweine)	84
4.4 Preisentwicklungen im Vergleich der relevanten Länder	86
4.5 Mögliche Effekte der Einführung eines Mindestpreises	87
5 Marktorganisation und „Kaufverbot“ in Deutschland	89
5.1 Expertengespräche	89
5.1.1 Problemlage	91
5.1.2 Kaufverbot unter Herstellungskosten und mögliche Folgen	97
5.1.3 Ermittlung der Produktionskosten	98
5.1.4 Entwicklungen am Markt	100

5.1.5	Änderungsvorschläge und Forderungen an die Politik	101
5.1.6	Fazit der Expertengespräche	104
5.2	Branchenbezogene Workshops	105
5.2.1	Workshop „Milch und Milcherzeugnisse“	105
5.2.2	Workshop „Fleisch – Schweine- und Geflügel“	108
5.2.3	Marktfrüchte „Getreide und Gemüse“	111
5.2.4	Fazit zu den branchenbezogenen Workshops	114
6	Erfassung von Produktionskosten in Deutschland	116
7	Vorgetragene Vorschläge zur weiteren Organisation der Wertschöpfungsketten in der Agrar- und Lebensmittelwirtschaft	123
8	Schlussfolgerungen	124
9	Literaturverzeichnis	126
Anhänge		1

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1:	Beispiel für eine Preisformel im Rahmen von ÉGAlim 2 (Euro je kg Schlachtgewicht).....	59
Tabelle 4.1	Einkommensstreuung je nicht entlohnter (Familien-)Arbeitskraft von Einzelunternehmen nach Betriebsform (Mittel der Wirtschaftsjahre 2018/19 bis 2020/21).....	84
Tabelle 5.1:	Vergleich der Schweine- und Geflügelmast: Ausgewählte Strukturdaten.....	108
Tabelle 5.2:	Vergleich von Getreidebau und Freilandgemüsebau: Ausgewählte Unterschiede	112
Tabelle 6.1:	Kalkulatorische Ansätze für Eigenfaktoren („Opportunitätskosten“) – Beispiel Milch.....	117

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1:	Beispiel für einen Preistunnel	60
Abbildung 4-1:	Gewinn je nicht entlohnter (Familien-)Arbeitskraft von Einzelunternehmen	
	nach Betriebsform	83
Abbildung 4-2:	Entwicklung der Tierhaltungen (Milchkühe und Schweine) in Deutschland (2012 bis 2022)..	85
Abbildung 4-3:	Entwicklung der Tierbestände (Milchkühe und Schweine) in Deutschland (2012 bis 2022)...	85
Abbildung 4-4:	Rohmilchpreise in Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien (1/2015 bis 2/2023).....	86
Abbildung 4-5	Schweinepreise (Klasse E) in Deutschland, Spanien und Frankreich (2014 bis 2023)	87
Abbildung 4-6:	Effekt der Einführung eines Mindestpreises (theoretisch)	88
Abbildung 6-1	Verteilung der Vollkosten der Milchproduktion in Deutschland insgesamt sowie in	
	Nord- Süd- und Ostdeutschland (Haupterwerbsbetriebe, Wirtschaftsjahr 2021/22)	121

Abkürzungsverzeichnis

AbL	Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.
AgrarOLkG	Gesetz zur Stärkung der Organisationen und Lieferketten im Agrarbereich
AICA	Agencia de Información y Control Alimentarios [<i>Behörde für Lebensmittelinformation und -kontrolle</i>]
ASAJA	Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores [<i>Landwirtschaftsverband der Junglandwirte</i>]
ASP	Afrikanische Schweinepest
BDM	Bundesverband Deutscher Milchviehhhalter e.V.
BKartA	Bundeskartellamt
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
COAG	La Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos [<i>Koordinierungsausschuss der Bauernverbände</i>]
CRPM	Code rural et de la pêche maritime [<i>Gesetz über den ländlichen Raum und die Seefischerei</i>]
DRV	Deutscher Raiffeisenverband e.V.
DBV	Deutscher Bauernverband e.V.
DGCCRF	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes [<i>Generaldirektion für Wettbewerb, Verbraucherschutz und Betrugsbekämpfung</i>]
ÉGAlim	États généraux de l'alimentation [<i>Generalstände der Ernährung</i>]
EMB	European Milk Board ASBL
EO	Erzeugerorganisation
ES	Spanien
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
EZG	Erzeugergemeinschaft
FR	Frankreich
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GMO	Gemeinsame Marktorganisation
Ibid.	ebenda (wie in der soeben angegebenen Quellenangabe)
ISN	Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands e.V.
IT	Italien
ITW	Initiative Tierwohl
KTBL e.V.	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V.
LkSG	Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz
LEH	Lebensmitteleinzelhandel
LM	Lebensmittel
MAPA	Ministério de Agricultura, Pesca y Alimentación [<i>Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Lebensmittel</i>]
OPFM	Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires [<i>Beobachtungsstelle für Preisbildung und Gewinnspannen bei Lebensmitteln</i>]

UPA	Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos [<i>Verband der Kleinbauern und Viehzüchter</i>]
UTP	Unfair Trade Practices [<i>Unfaire Handelspraktiken</i>]
WSK	Wertschöpfungskette
ZKHL	Zentrale Koordination Handel-Landwirtschaft e.V.

Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat das Thünen-Institut im März 2022 beauftragt, ein „Verbot des Einkaufs von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln unterhalb der Herstellungskosten“ zu prüfen. Der Prüfauftrag resultiert aus dem Koalitionsvertrag 2021 bis 2025 der Regierungsparteien. Er bezieht sich auf Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten Spanien, Frankreich und Italien, die in den letzten Jahren gesetzliche Regelungen zum Kaufverbot unter Herstellungskosten im Agrar- und Lebensmittelbereich eingeführt haben. Das zentrale Ziel dieser Regelungen ist es, die Machtstrukturen in der Wertschöpfungskette Agrarerzeugnisse und Lebensmittel zugunsten der Landwirtschaft zu verändern und auf diesem Weg die Einkommen und die Perspektiven der dort Tätigen zu verbessern. In Deutschland werden von zahlreichen Verbänden ebenfalls Forderungen in dieser Richtung erhoben, sodass der Blick in diese EU-Mitgliedstaaten und die dortigen Entwicklungen naheliegt.

Die vorliegende Untersuchung umfasst zunächst eine fachliche Prüfung dieser einschlägigen rechtlichen Regelungen in Spanien, Frankreich und Italien sowie eine Auswertung der bisher vorliegenden Erfahrungen mit diesen Regelungen. Dieser Arbeitsschritt wurde durch schriftliche und mündliche Befragungen von nationalen Expert*innen dieser Länder (14 mündlich, 9 schriftlich) gestützt. Parallel dazu erfolgte die Erörterung einer möglichen Umsetzung eines Kaufverbots unter Herstellungskosten in Deutschland und von zu erwartenden Effekten einer derartigen Regelung. Dieser Arbeitsschritt beruht auf Interviews mit zahlreichen Expert*innen (35 Gespräche mit insgesamt 47 Gesprächspartner*innen) der verschiedenen Ebenen der Wertschöpfungsketten im Agrar- und Lebensmittelbereich sowie auf drei branchenbezogenen Workshops (insg. 68 Teilnehmer*innen). Schließlich wurden die Ergebnisse der beiden Arbeitsschritte in einer Abschlussveranstaltung einem Fachpublikum vorgestellt und diskutiert. Der vorliegende Bericht fasst all das zusammen und schließt mit einem Fazit zu einem Kaufverbot unter Herstellungskosten und konkreten Handlungsempfehlungen.

Aufgrund des beschriebenen Vorgehens fußen die Ergebnisse auf einer breiten Basis. Es wurde versucht, alle relevanten Akteursgruppen einzubeziehen. Die Freiwilligkeit der Gesprächsteilnahme setzt hierbei allerdings Grenzen. Hinzu kommt, dass aufgrund der verfügbaren Bearbeitungszeit und der begrenzten Einblicke in die Akteursgruppen der Untersuchungsländer Spanien, Frankreich und Italien möglicherweise nicht alle Perspektiven eingefangen werden konnten.

Regelungen in Spanien, Frankreich und Italien

Die Regelungen in den drei Ländern unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Entstehung und ihres Inhalts. Sie sind vor dem Hintergrund der Diskussionen und der Gesetzgebung auf EU-Ebene zu unlauteren Handelspraktiken (Richtlinie (EU) 2019/633) zu sehen. In Spanien, das sich als Vorreiter der UTP-Richtlinie sieht, und in Frankreich kamen die wesentlichen Anstöße zu den gesetzlichen Regelungen zum „Kaufverbot“ von den rinderhaltenden Betrieben. Gemeinsam ist den drei nationalen Regelungen das Ziel, die Preisbildung in der Wertschöpfungskette von unten nach oben zu gestalten, indem die Produktionskosten der Primärerzeuger*innen eine wesentliche Grundlage für die Festlegung der Erzeugerpreise sein sollen. Die Erzeugerlöse sollen auf dem Weg durch die Wertschöpfungskette erhalten bleiben. Es handelt sich also jeweils um ein stufenübergreifendes „Kettengesetz“ im Bereich der Agrar- und Lebensmittelwirtschaft. Italien hat den Bezug auf die Wertschöpfungskette allerdings nur implizit angelegt.

In **Spanien** wurde bereits im Jahr 2013 ein sogenanntes Lebensmittelkettengesetz („Ley de la Cadena Alimentaria“) geschaffen, um unlauteren Handelspraktiken entgegenzuwirken und kostendeckende Erzeugerpreise zu erreichen. Dies wurde zunächst im Milchbereich mit der Einführung verpflichtender schriftlicher Verträge einschließlich einer Preis-Mengen-Vereinbarung vor Lieferung der Erzeugnisse auf der ersten Handelsstufe umgesetzt. In den Jahren 2020 und 2021 wurden diese Regelungen konkretisiert und um eine strikte Kostendeckungspflicht auf einzelbetrieblicher Ebene erweitert. Für die Sicherstellung der Umsetzung des Gesetzes von 2013 wurde eigens die staatliche Kontroll- und Informationsstelle (AICA) geschaffen.

Eine wesentliche Besonderheit der spanischen Regelung ist, die Landwirt*innen ihre Verträge auf der ersten Handelsstufe seit 2020 mit Deckung der betriebsindividuellen Produktionskosten abschließen müssen. Mit einer sogenannten Wertvernichtungsklausel soll der Preisdruck von den nachfolgenden Stufen der Wertschöpfungskette auf die Primärerzeuger*innen zusätzlich reduziert werden.

Frankreich hat unter den drei Ländern vergleichsweise komplexe Regelungen („ÉGAlim 1“ in 2018 und „ÉGAlim 2“ in 2021) zur Herstellung des Gleichgewichts der Handelsbeziehungen im Agrar- und Lebensmittel sektor und zum Schutz der Bezahlung der Landwirte erlassen. Derzeit wird mit einem weiteren Gesetz nachgesteuert (ÉGAlim 3). Die Regelungen schreiben den Abschluss von Verträgen mit einer Laufzeit von drei bis maximal fünf Jahren zwischen Erzeugungsunternehmen und Erstabnehmern sowie bestimmten inhaltlichen Vorgaben vor („Contractualisation“). Die zu verhandelnden Vertragsinhalte müssen von den Landwirten vorgeschlagen werden. Der Vertrag muss eine Preisformel enthalten, die von den Vertragsparteien frei vereinbart wird und die eine Preisüberprüfungs- und Preisanpassungsklausel beinhaltet. Die Produktionskosten sind in der Preisformel zu berücksichtigen, wobei ihr Gewicht im Verhältnis zu anderen Faktoren (Marktpreisindikatoren usw.) gering sein kann. Auch die Vereinbarung eines sogenannten Preistunnels mit Preisober- und Preisuntergrenzen (bisher nur bei Rindfleisch) ist möglich. Ein umfangreiches Indikatorensatz zur Überprüfung und Anpassung werden von den zahlreichen Branchenverbänden, statistischen Ämtern und von technischen Instituten zur Verfügung gestellt und veröffentlicht.

Beim Weiterverkauf an Verarbeitungsunternehmen oder den Handel sind die Grundsätze der Transparenz und der Nichtverhandelbarkeit zu beachten. Diese zielen darauf ab, dass der Erzeugerpreis in den nachfolgenden Stufen der Wertschöpfungskette erhalten bleibt („Sanctuarisation“). Bei Agrarrohstoffen und verarbeiteten Produkten, die zu mehr als 50 % aus Agrarrohstoffen bestehen, sind Angaben zum mengen- und wertmäßigen Anteil der Agrarrohstoffe zu machen. Diese Angaben können auch in aggregierter Form oder durch Bestätigung einer akkreditierten Person erfolgen. Vor allem dieser Aspekt erzeugt einen hohen Aufwand. Der im Erzeugnis enthaltene Wert der Agrarrohstoffe oder der überwiegend aus Agrarrohstoffen bestehenden Produkte ist in den weiteren Verarbeitungs- und Handelsstufen nicht mehr verhandelbar. Mit Hilfe dieser Angaben sollen die Verbraucher*innen über den wertmäßigen Erzeugeranteil am gekauften Produkt informiert werden.

In **Italien** bestand das zu regelnde Hauptproblem in der Einhaltung von Zahlungsfristen. Der Abschluss von schriftlichen Verträgen beim Verkauf von Agrarprodukten und Lebensmitteln ist in Italien bereits seit 2012 gesetzlich verpflichtend, allerdings mit zahlreichen Ausnahmen. Im Zusammenhang mit der nationalen Umsetzung der UTP-Richtlinie hat Italien ein Verkaufsverbot unter Herstellungskosten in die unlauteren Handelspraktiken aufgenommen, ohne spezielle Vorschriften und Differenzierungen vorzunehmen.

Die Regelungen zum Kaufverbot unter Herstellungskosten gelten in allen drei Ländern grundsätzlich für alle Handelsverträge mit Agrarprodukten und Lebensmitteln. Dennoch gibt es zahlreiche Ausnahmen von der Pflicht zur Einhaltung dieser Gesetze. Beispiele sind die Direktvermarktung, die Erfassung durch Genossenschaften und Erzeugerorganisationen, der Großhandel oder ganze Branchen oder Produktbereiche. Diese Ausnahmen sind inhaltlich oftmals kaum nachvollziehbar und vermutlich vor allem auf den Einfluss starker Lobbygruppen zurückzuführen. Auch der Geltungsbereich der Regelungen für den Import und Export von Agrargütern und Lebensmitteln unterscheidet sich von Land zu Land. Während in Spanien sowohl der Import als auch der Export unter das Kettengesetz fallen, ist in Frankreich zwar der Import, nicht aber der Export von Agrargütern und Lebensmitteln erfasst; in Italien gilt das Gesetz nur für im Inland erzeugte Agrargüter, d. h. der Import von Milch oder Milchprodukten aus Deutschland wäre nicht betroffen.

Implementation der Gesetze in Spanien, Frankreich und Italien

Von den bestehenden Regelungen wird derzeit in den drei Ländern der obligatorische Abschluss von schriftlichen Verträgen bereits weitgehend umgesetzt. Zur Umsetzung trägt auch der Druck von der aufnehmenden Hand bei, die eventuelle Sanktionen bei Kontrollen vermeiden möchte. Inhaltlich bzw. substanzell sind die Gesetze im Sinn

der jeweiligen Zielsetzung dagegen bislang noch kaum in der Praxis angekommen. Teilweise wurden und werden rechtliche Regelungen zur Nachsteuerung erarbeitet. Folgende wesentliche Aspekte sind bezüglich der Umsetzung der Gesetze festzuhalten:

- Der verpflichtende Abschluss von inhaltlich definierten Handelsverträgen vor Lieferung der Erzeugnisse ist ein Kernstück der rechtlichen Vorgaben. Diese Verpflichtung soll mehr Transparenz schaffen, die Primärerzeuger zu mehr marktwirtschaftlichem Handeln aktivieren („Kulturwandel“) und schließlich zur Kostendeckung beim Verkauf beitragen. Bislang besteht der Eindruck, dass aufgrund der umfangreichen Ausnahmen in den Gesetzen und der Bedeutung von Genossenschaften und Erzeugergemeinschaften die Umsetzung der Gesetze nicht zu dem angestrebten Ziel führen.
- Unklar bleibt, wie in Spanien die individuellen Kosten als Basis für die Preisfestlegung durchgesetzt werden sollen, wenn weder eine Abnahmeverpflichtung noch eine Mengensteuerung existiert. Um die Kostenermittlung auf der individuellen Ebene zu erleichtern, wünschen die Bauernverbände Unterstützung durch Orientierungspreise, wobei unklar bleibt, welche das angesichts der großen Varianz in den Produktionskosten zwischen den Betrieben sein könnten.
- Zur Unterstützung der Primärerzeuger bei der Kostenermittlung und den Preisverhandlungen werden von Seiten des Staates und wissenschaftlich-technischer Institute zahlreiche Kosten- und Preisindikatoren sowie Branchenanalysen zur Verfügung gestellt. Vor allem in Frankreich sind die Verhandlungspartner für die Umsetzung der Regelungen zur Preisformel (einschließlich Preisanpassungsklausel etc.) auf die Bereitstellung von differenzierten branchen- und produktbezogenen Daten und Informationen angewiesen. Zahlreiche Indikatoren und Indizes werden dort teilweise wöchentlich oder monatlich von staatlichen Stellen zur Verfügung gestellt.
- Die zusätzlichen administrativen Kosten der Regelungen werden vor allem in Frankreich auf der Ebene der Verarbeitungsindustrie mit den Vorgaben für Transparenz bis zur Ladentheke als sehr belastend geschildert. Besonders die Regelung der obligatorischen Wertsicherung (Transparenz und Nichtverhandelbarkeit) über alle Stufen der Wertschöpfungsketten hinweg verursacht nach Einschätzung der befragten Expert*innen hohe bürokratische Kosten.
- Zur Umsetzung und Kontrolle der neuen Gesetzgebung wird in den drei Ländern unterschiedlich vorgegangen. Die Verträge werden in Spanien in ein nationales Register eingetragen und Verfehlungen können öffentlich bekannt gemacht werden. Bislang gibt es erst wenige Meldungen über Verstöße gegen ein Kaufverbot unter Herstellungskosten. Dies dürfte auf die bislang noch geringe Zahl der Überprüfungen und die schwierige Überprüfbarkeit des Sachverhalts zurückzuführen sein. In Italien werden Verstöße ebenfalls mit Nennung der Unternehmen und der Strafen publiziert. In Frankreich legt die Regierung jährlich einen Bericht über die durchgeführten Kontrollen, die Ergebnisse dieser Untersuchungen, die Höhe und die Gründe von Sanktionen sowie anonyme Beispiele vor.
- In Spanien können bei Rechtsverstößen neben der negativen Publizität besonders hohe Strafen im Wiederholungsfall zur Einhaltung der Gesetze beitragen. Italien sieht bei einem Verstoß gegen das „Kaufverbot“ zwar nur geringe Geldstrafen vor, aber im Wiederholungsfall kann auch die Verhängung einer zeitweisen Betriebsschließung angeordnet werden.

Effekte der Gesetze in Spanien, Frankreich und Italien

In den Gesprächen bzw. Befragungen wurden die Ausgangslagen, Ziele, Umsetzung und die Wirkungen der Gesetze thematisiert. Dabei zeigte sich, dass die Einschätzungen der verschiedenen Gruppen und Länder nicht einheitlich waren. Kurzgefasst kann gesagt werden, dass das Gesetz tendenziell von den Bauernverbänden positiv bewertet wird, während die nachfolgenden Ebenen Kritik an der umfangreichen Bürokratie und den möglichen Effekten auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors und der Lebensmittelindustrie äußerten. In Italien wird das „Verkaufsverbot“ bislang weitgehend ignoriert.

Folgende Ergebnisse sind im Einzelnen festzuhalten:

- Die bisherigen Effekte der neuen Gesetze konnten von den Befragten aufgrund der kurzen Zeit seit dem Inkrafttreten der Regelungen nur begrenzt eingeschätzt werden. Außerdem sei das Jahr 2022 stark durch besondere Einflüsse als Folge des Ukraine-Krieges bestimmt, sodass mögliche resultierende Preiseffekte der Regelungen angesichts der Volatilität an den Rohstoffmärkten kaum separierbar seien.
- Die Ziele der Gesetze werden überwiegend und auf allen Ebenen der Wertschöpfungsketten unterstützt. Die Erwartungen an die Wirksamkeit der Gesetze gehen jedoch je nach Gruppe der Befragten weit auseinander, wobei die Erzeugerseite eher positive und die Verarbeitungs- und Handelsseite eher skeptische bis ablehnende Einschätzungen abgeben.
- In allen drei Ländern gibt es eine Übereinstimmung in der Einschätzung, dass die Erzeugerpreise weiterhin weitgehend das Ergebnis von Marktprozessen bzw. von Angebot und Nachfrage sind und sein sollten. Sie resultieren meist nur in geringem Maß aus kalkulierten Produktionskosten und deren Entwicklung. Die Produktionskosten werden bislang eher nachrangig berücksichtigt oder dienen allenfalls als ein Orientierungswert bei der Vertragsgestaltung.
- Aus Spanien wurde zu den potenziellen Preis- und Einkommenseffekten berichtet, dass die Regelungen Zeit bräuchten, weil mit ihnen ein „Kulturwandel“ auf der Ebene der Primärerzeuger*innen und auch in der gesamten Wertschöpfungskette bis hin zu den Verbraucher*innen verbunden sei. Im Bereich Milch gebe es allerdings als Folge des Kettengesetzes bereits positive Entwicklungen wie zum Beispiel eine verbindliche Abnahme der Erzeugnisse zu vertraglich festgelegten Preisen. Hierzu ist anzumerken, dass der spanische Milchmarkt vor Einführung obligatorischer Verträge mit dem ersten Kettengesetz im Jahr 2013 im Vergleich zu Frankreich oder Deutschland für die Milcherzeuger*innen starken Verwerfungen bzw. Unsicherheiten unterlag.
- Da in keinem der drei Länder eine Mengenregelung existiert, ist im Fall von steigenden Mengen bzw. Überangeboten zu erwarten, dass weitere Regulierungen zur Mengensteuerung notwendig werden, sofern die Erzeugerpreise auf das Niveau der durchschnittlichen oder betriebsindividuellen Herstellungskosten gebracht werden sollen. Das mögliche „Mengenproblem“ wurde allerdings kaum thematisiert.
- Allgemein wird mit höheren Erzeugerpreisen gerechnet, die umgekehrt aus Sicht der Primärerzeuger*innen die Wertschätzung für die Nahrungsmittelerzeugung ausdrücken sollen. Im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit sehen vor allem die der Landwirtschaft nachgelagerten Stufen zunehmende Probleme.

Eine Gesamteinschätzung der Befragung von Expert*innen in Spanien, Frankreich und Italien lässt den Schluss zu, dass die dortigen legislativen Regelungen zur Beeinflussung der Marktorganisation und insbesondere der Erzeugerpreise bei Agrarprodukten und Lebensmitteln je nach Ebene der Befragten unterschiedlich ausfällt. Die von den Akteuren geäußerten Einschätzungen beruhen allerdings bislang vor allem auf Erwartungen und nicht auf tatsächlich eingetretenen Wirkungen. Die gesetzlichen Regelungen sind jeweils vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Lage der beteiligten Gruppen, der betrieblichen Strukturen, der vertikalen und horizontalen Organisationsstrukturen (Branchenverbände, Genossenschaften, Kooperationen, Verbände etc.) sowie der Produktions- und Marktverhältnisse (Export- / Importabhängigkeit etc.) zu sehen. Erst dadurch wird es möglich, die den Gesetzen zugrunde liegenden Probleme, die Gesetze selbst und den Erfolg bzw. Misserfolg von (regulatorischen) Lösungsansätzen grundlegend zu beurteilen.

*Einschätzung der Expert*innen in Deutschland*

Um das Für und Wider einer diesen Ländern entsprechenden markt- und preisregulierenden Regelung aus deutscher Perspektive zu erfassen, wurden im Rahmen des Prüfauftrags Einzelinterviews und branchenbezogenen Workshops mit Expert*innen durchgeführt. Dabei zeigte sich, dass die Interessen und Einschätzungen der Beteiligten gegenüber zusätzlichen staatlichen Regulierungen im Marktgeschehen sehr

unterschiedlich sind. Daher ist auch das Ergebnis bezüglich der Einführung eines Kaufverbots unter Herstellungskosten - ohne begleitende Mengensteuerung - entsprechend differenziert:

- Es war unklar, welches Ziel eigentlich mit einem Kaufverbot unter Herstellungskosten verbunden sei bzw. welches Problem adressiert werden sollte. Dies sei wichtig zu wissen, um die Diskussion zielorientiert führen zu können. Die Frage beziehe sich aus Sicht der Primärerzeuger*innen letztlich auf die „faire“ Entlohnung der in der Landwirtschaft arbeitenden Personen, weil die Erzeugerpreise der Kostendeckung und Einkommenserzielung dienen sollten. Bezuglich dieser sozialen Perspektive wurde darauf hingewiesen, dass möglicherweise sozialpolitische Instrumente geeigneter wären, die zu definierenden politischen Zielen zu erreichen.
- Während ein Teil des landwirtschaftlichen Berufsstandes – vor allem im Milch- und Schweinebereich – stärkere Markteingriffe zur Verbesserung der Stellung der Landwirt*innen fordert und einige davon die Exportorientierung der Verarbeitungsindustrie in Frage stellt, lehnt dies der andere Teil des Berufsstandes und auch die Vertretungen der nachfolgenden Stufen der Wertschöpfungsketten im Agrar- und Lebensmittelbereich vehement ab. Allerdings wird ein generelles Kaufverbot unter Herstellungskosten auch von den Befürwortern einer stärkeren Regulierung kaum unterstützt. Vielmehr werden obligatorische Verträge in Verbindung mit der Einrichtung von Branchenverbänden und einer „soften“ Mengensteuerung zur Erhöhung des Erzeugerpreisniveaus gefordert.
- Im Bereich der Geflügelhaltung mit dem starken Integrationsgrad in der Wertschöpfungskette und im Marktfruchtbereich (Getreide und Gemüse) wurden angesichts funktionierender Märkte keine staatlichen Regelungsbedarfe gesehen. Insbesondere im Gemüsesektor werden die bestehenden Regelungen gegen unfaire Handelspraktiken als ausreichender Rahmen erachtet.
- Unterschiedliche rechtliche Regelungen in den EU-Mitgliedstaaten könnten zu gravierenden Verwerfungen an den Rohstoffmärkten führen. Dies sei mit dem Ziel eines einheitlichen Binnenmarktes nicht vereinbar. Bereits jetzt gebe es bei Milch aufgrund der starken Preisunterschiede (z. B. zwischen Frankreich und Deutschland) umfangreiche grenzüberschreitende Rohstofflieferungen.
- Angesichts der bestehenden Heterogenität der landwirtschaftlichen Betriebe und deren Produktionsbedingungen würde eine Festlegung der Höhe der relevanten Produktionskosten, z. B. in Höhe der durchschnittlichen Vollkosten in Deutschland, stets zu Gewinnern und zu Verlierern führen. Die Dynamik des Strukturwandels dürfte bei einer Festlegung der Produktionskosten über dem sich ansonsten ergebenden Marktpreis gegenüber der jetzigen Situation sogar noch zunehmen, wobei sich effizientere und tendenziell größere Unternehmen noch schneller gegen weniger effiziente und tendenziell kleinere Unternehmen durchsetzen könnten. Um den Anteil der möglichen Verlierer gering zu halten, würde voraussichtlich von verschiedenen Gruppen gefordert, Differenzierungen vorzunehmen, um deren Belange zu berücksichtigen. Beispiele wären unterschiedliche Produktionskostenermittlungen nach Bewirtschaftungsform, Region, Umfang der bewirtschafteten Fläche oder Tierbestände.
- Je nach Festlegung des Kostenniveaus je Produktionseinheit würde es zu Produktions- bzw. Mengeneffekten kommen, die weitere Markteingriffe zur Mengensteuerung erwarten ließen.
- Die Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Wirtschaft (vor allem Fleisch und Milch) würde aufgrund von höheren Beschaffungskosten auf den internationalen Absatzmärkten an Wettbewerbsfähigkeit verlieren.
- Es wäre zudem davon auszugehen, dass die Verbraucherpreise für Nahrungsmittel im Inland ansteigen würden, wobei das Ausmaß von der genauen Ausgestaltung der Regelung abhängig wäre. Die relevanten Herstellungskosten dürften oberhalb der sich ohne Regelung ergebenden Preise für Agrarrohstoffe liegen, weil anderenfalls die Markteingriffe hinsichtlich der Preisbildung wirkungslos blieben.
- Je nach Relation der Preise im Inland und Ausland dürften vor allem verarbeitete Erzeugnisse verstärkt importiert werden, wenn günstigere ausländische Angebote verfügbar sind. Gleichzeitig würde der nationale Exportumfang zurückgehen, weil die Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten schwinden

würde. Diese und weitere Effekte (z. B. das Verhalten der Verbraucher*innen im Inland) hätten Einfluss auf die Entwicklung der Handelspreise.

Insgesamt ist festzuhalten, dass ein „Kaufverbot unter Herstellungskosten“ von den meisten der in die Untersuchung einbezogenen Expert*innen abgelehnt wird. Es wurden zahlreiche kleinteilige und auch konzeptionelle Vorschläge vorgetragen, wie eine Verbesserung der derzeitigen Situation aus Sicht der jeweiligen Akteure oder Akteursgruppen erreicht werden kann.

In den Gesprächen kamen vor allem die für Primärerzeuger*innen relevanten Probleme in der deutschen Agrar- und Lebensmittelwirtschaft zur Sprache; diese wurden mit den Verfahrensweisen und Erwartungen der nachfolgenden Stufen der Wertschöpfungsketten verglichen. Folgende wesentliche Aspekte resultieren aus den geführten Interviews:

- Primärerzeugungsebene:
 - In der Milchviehhaltung stehen sich bereits seit vielen Jahren im Grunde zwei Lager gegenüber, die grundsätzlich unterschiedliche Vorstellungen von der Marktgestaltung und -steuerung vertreten. Während von der einen „Fraktion“ ein großes Rohstoffaufkommen angesichts erwarteter steigender Exportmöglichkeiten angestrebt wird, verfolgt die andere Gruppe die Strategie, die Erzeugungsmengen am Inlandsmarkt zu orientieren und dadurch die Erzeugerpreise zu stärken und hierfür einen Branchenverband mit entsprechenden Organisationsaufgaben zu gründen.
 - Bei den Schweinehalter*innen wurde deutlich, dass diese angesichts der hohen Transformationsanforderungen vor besonders großen Herausforderungen stehen. Die Diskussionen umfassten das gesamte Spektrum von der Umsetzung der Vorschläge des Kompetenznetzwerkes Nutztierhaltung, der Herkunfts kennzeichnung und Kennzeichnung der Haltungsformen bis zur vermehrten Realisierung von Direktverträgen zwischen Primärerzeugung und Handel unter Hinzuziehung von Schlacht- und Verarbeitungsunternehmen als Dienstleister (sogenannte Drei-Parteien-Verträge).
 - Eine stärkere Integration der Primärproduktion in die Wertschöpfungskette mit mehr Absprachen und Vorgaben können sich die Beteiligten in der Schweinehaltung vorstellen. Der Handel wünscht ebenfalls eine stärkere Abstimmung in der Lebensmittelkette, wenngleich eine umfassende Zusage zum Bezug von deutschen Waren angesichts der europäischen Ausrichtung der Handelsketten nicht in Aussicht stehe. Hier ist zudem zu beachten, dass die Verarbeitungsunternehmen in dieser Branche an den Diskussionen kaum beteiligt waren.
 - Die Hähnchenmast, die sich im Vergleich zur Schweinemast durch eine andere Marktsituation, eine bessere wirtschaftliche Situation der Erzeugerbetriebe und auch eine geringere Komplexität der Wertschöpfungskette auszeichnet, beruht auf einem hochgradig integrierten System, das nach Ansicht der beteiligten Expert*innen keiner staatlichen Preisregulierung bedarf.
 - Letzteres gilt auch für den Marktfruchtbereich, wo schon länger unterschiedliche Formen der Preisabsicherung (Kontrakte, Termingeschäfte etc.) praktiziert und insgesamt auskömmliche Einkommen erzielt würden. Die am Workshop Beteiligten sehen in einer Beeinflussung des Preismechanismus eine Gefahr für das Funktionieren des Marktes und lehnen daher ein Kaufverbot unter Herstellungskosten entschieden ab. Im Gemüsebau, der sich durch eine vergleichsweise große Diversität der Anbaukulturen und Variation im saisonalen Verlauf auszeichnet, ist die Festlegung von Herstellungskosten extrem schwierig und wurde von den beteiligten Expert*innen abgelehnt. Hier komme es in erster Linie darauf an, dass das Verbot der unfairen Handelspraktiken des Agrarorganisationen- und Lieferkettengesetzes eingehalten werden.
- Verarbeitungsebene:
 - Diese Ebene war in den Gesprächen und Workshops deutlich unterrepräsentiert bzw. die Bereitschaft zur Teilnahme an den Gesprächen war teilweise sehr gering. Dies betrifft ausdrücklich vor allem die Fleischwirtschaft. Folglich sind auch die diesbezüglich gewonnenen Erkenntnisse nur begrenzt belastbar. Dies ist bedauerlich, weil die Beteiligung der Fleischwirtschaft, welche sich in einem großen Umbruch

befindet, für das Verständnis der Organisation und des Funktionierens der Wertschöpfungskette sehr hilfreich gewesen wäre.

- Deutlich wurde, dass die Exportorientierung bei den großen Verarbeitungsunternehmen eine große Bedeutung hat und daher auch die Versorgung mit günstigen Rohstoffen. Bei einigen der kleineren Verarbeitungsunternehmen, bei denen die Differenzierungsstrategie mit Mehrwerterzeugnissen (z. B. Bio, regional) im Vordergrund stehen, existiert mehr Verständnis für die Anliegen der Produzenten als bei den größeren Unternehmen. Daher würde auch das Thema „faire“ oder „kostendeckende“ Preise bei diesen Unternehmen offener diskutiert.
- Bei rückläufigen Produktionsmengen sind die Verarbeitungsunternehmen an der Auslastung ihrer Verarbeitungskapazitäten interessiert, sodass zunehmend spezielle Vertragsbeziehungen mit der Primärebene zur Sicherung der Rohstoffversorgung entwickelt werden.
- Handelsebene:
 - Trotz der unterschiedlichen geschäftlichen Strategien auf Einzelhandelsebene, die durch Vollsortimenter und Discounter gegeben sind, vertraten die Agierenden dieser Ebene weitgehend identische Grundinteressen. Als Oberziel wurde die Kundenzufriedenheit deklariert, für die hohe Qualität zu günstigen Preisen wiederum Grundvoraussetzung sei. Hervorgehoben wurde die Preisempfindlichkeit der Kundschaft.
 - Hinsichtlich der Vorstufen erwarte der Handel eine effiziente Bündelung des Angebots. Besonders wichtig seien Verlässlichkeit und Vertragstreue bei der Belieferung. Es wurde darauf hingewiesen, dass alle großen Ketten des Lebensmittelhandels international einkauften, falls dies Vorteile verspräche.
 - Die Handelsebene wünscht mehr Transparenz und Rückverfolgbarkeit in der Wertschöpfungskette, um dem Kunden mehr Information über die gekauften Produkte (z. B. Haltungsform, Herkunft) geben und eventuelle Qualitätsrisiken managen zu können.
 - Bei vielen dieser Aspekte sehen die an den Gesprächen Beteiligten des Handels noch Verbesserungspotenzial, um die Effizienz in der Wertschöpfungskette zu verbessern.
- Dialogformate der Stakeholder:
 - Bei vielen Einzelinterviews und auch bei den Workshops wurde deutlich, dass viele der Teilnehmer*innen bereits an anderen Dialogformaten zum Thema „Marktorganisation“ beteiligt waren bzw. sind, und die Personen sich und ihre Positionen daher gut kennen. Im Rahmen des Agrardialogs oder der Zentralen Koordination Handel-Landwirtschaft (ZKHL) wurde bzw. wird versucht, Lösungen für ein besseres Zusammenspiel in der jeweiligen Wertschöpfungskette zu erreichen. Die Ergebnisse dieser Diskussionen, die ohne Beteiligung staatlicher Institutionen ablaufen, sind bisher gering, was bei einigen Mitwirkenden zu einem erkennbaren Frust geführt hat. Vor allem bei den Schweinehaltern ließ sich aufgrund der enorm verschlechterten Einkommenssituation im Jahr 2022 eine merkliche Perspektivlosigkeit erkennen. Die Forderung nach Verhandlung „auf Augenhöhe“ ist ein Beleg dafür.
 - Vor diesem Hintergrund ist die Erwartungshaltung hinsichtlich des BMEL-Prüfauftrags zum „Kaufverbot unter Herstellungskosten“ zu sehen. Die Hoffnung auf im Vergleich zu den bisherigen Outputs weiterführenden Ergebnissen war groß und folglich war in einigen Gesprächen und Workshops auch manche Frustration oder Enttäuschung erkennbar. Letzteres war allerdings nur bei den Vertreter*innen der Primärerzeugung ausgeprägt, während die Vertreter*innen der Verarbeitungs- und der Handelsebene die Möglichkeit zu einem weiteren Austausch in nun anderer Konstellation zu begrüßen schienen.
 - Als Fazit ist hierzu festzuhalten, dass derart „verkantete“ Auseinandersetzungen nur mithilfe einer konstruktiven und ergebnisoffenen Einstellung der Beteiligten mit einer unabhängigen und kompetenten Moderation lösen lassen. Dazu gehören der Wille und die Fähigkeit, sich in die Position der Gegenseite hineinzuversetzen (Perspektivwechsel) und für Kompromisslösungen offen zu sein. Weiterhin ist wichtig,

dass auch die relevanten Beteiligten bzw. Funktionsträger*innen mit der notwendigen Kompetenz an den Gesprächen teilnehmen.

- Marktanalyse und Datenverfügbarkeit:
 - In den Gesprächen und Workshops hat sich die Verfügbarkeit von Informationen und Daten als wesentlicher Aspekt der Marktorganisation und des Marktverhaltens herausgestellt. Von Seiten der Milcherzeugung wurden Frühindikatoren als essenzielle Zutat für jegliche Art von Marktbeeinflussung gesehen, weil eine kurzfristige Umsteuerung der Produktion besonders schwierig sei.
 - Ein weiterer wichtiger Aspekt war die Datenverfügbarkeit für die Ermittlung von differenzierten und repräsentativen Produktionskosten (Vollkosten). Die Daten des Testbetriebsnetzes bzw. der Buchführungsdaten wären hierfür nur sehr eingeschränkt verwendbar, da sie einerseits rückwärtsgerichtet bzw. zum Zeitpunkt der Nutzung für Vertragsabschlüsse veraltet und andererseits vor allem im Bereich der Schweinehaltung sowie in einigen anderen Produktionsbereichen nicht repräsentativ und für Kostenkalkulationen kaum nutzbar seien.
 - Wenn es lediglich um Orientierungshilfen für Vertragsverhandlungen ginge, böten die Ergebnisse der Erzeugerringe und -gemeinschaften sowie der Branchenvertretungen (MEG Milch Board, VEZG etc.) bereits nützliche Anhaltswerte. Diese sind allerdings nicht zwangsläufig unabhängig, weswegen Daten und Ermittlungsmethode offen zu legen wären. Darüber hinaus könnten Projektionen für die kommenden Monate durchgeführt werden, falls differenzierte und in kurzen Abständen erhobene Preis- und Kostenindizes vorhanden wären.
 - Zu klären wäre darüber hinaus, welche Institution fachlich die Kostenermittlung durchführen könnte.

Die geführten Einzelgespräche, Befragungen und Gruppendiskussionen sowie die vorliegenden schriftlichen (Fach-)Beiträge lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass die Etablierung eines gesetzlich vorgegebenen „Kaufverbotes unter Herstellungskosten“ nicht zielführend ist, wenn es darum geht, die Einkommenslage in der Landwirtschaft zu verbessern, die betrieblichen Strukturen zu stabilisieren und die Versorgung mit Agrarrohstoffen und Lebensmitteln sicherzustellen.

Im Anschluss an die Erörterung des Themas „Kaufverbot“ wurden mögliche Optionen für die Gestaltung der Wertschöpfungsketten in der Lebensmittelherstellung von verschiedenen Akteuren vorgeschlagen und diskutiert. Neben bereits vorliegenden Konzepten (European Milk Board, Verband der deutschen Milchwirtschaft e.V. etc.) wurden zahlreiche Einzelansätze erörtert. Hervorzuheben sind Vorschläge im Zusammenhang mit obligatorischen Verträgen auf Basis der Artikel 148 und 168 der Gemeinsamen Marktorganisation, Möglichkeiten der Mengensteuerung (z. B. A/B-Preise), Vorschläge zu besseren freiwilligen Abstimmungen in den Wertschöpfungsketten (z. B. Mehrwertprogramme, 3-Parteien-Verträge) oder zur verstärkten Nutzung von bereits existierenden Instrumenten (Nutzung von Festpreismodellen etc.). Zu berücksichtigen ist auch, dass die Umsetzung der Regelungen zur Vermeidung von unfairen Handelspraktiken (UTP) erst kürzlich (Juni 2021) im Rahmen des Agrarorganisationen- und Lieferkettengesetzes (AgrarOLkG) erfolgte und daher nur erste Erfahrungen gesammelt werden konnten.

Eine fundierte Bewertung dieser Konzepte und Ansätze war im Rahmen dieser Untersuchung aus Kapazitätsgründen nicht möglich. Es wurde allerdings klar, dass jede Form neuer Markteingriffe ex ante umfassend und differenziert analysiert werden sollte. Dabei sind auch die bürokratischen Kosten für die Umsetzung und Kontrollen auf allen Ebenen der Wertschöpfungskette und bei der öffentlichen Hand zu berücksichtigen. In den Gesprächen deutete sich an, dass gegenwärtig auf allen Ebenen an vielfältigen neuen vertraglichen Arrangements gearbeitet wird. Dabei handelt es sich häufig um qualitativ höherwertige Erzeugnisse („Mehrwertprogramme“), mit denen bislang lediglich Nischen abgedeckt werden. Die Vereinbarung von Mindestpreisen für Standardprodukte ist damit nicht erreichbar; derartige Absprachen wären rechtlich auch nicht möglich.

Schlussfolgerungen

Das zentrale Ergebnis des Prüfauftrags ist, dass von einem Kaufverbot von Agrarprodukten und Lebensmitteln unter Herstellungskosten in Deutschland abgeraten wird. Diese Einschätzung wird von den meisten Personen, die an den Interviews und Workshops in Deutschland beteiligt waren, und vom beauftragten Thünen-Institut geteilt. Die zu erwartenden Effekte einschließlich der Bürokratiekosten sowie der möglichen begleitenden oder notwendigerweise folgenden Politikmaßnahmen führen zu dieser Bewertung. Die massive Beeinflussung der Preisbildung durch ein „Kaufverbot unter Herstellungskosten“ kann die eigentlichen Ursachen der aus Sicht eines Großteils des landwirtschaftlichen Berufsstandes bestehenden Einkommens- und Strukturprobleme in der Landwirtschaft nicht lösen. Darüber hinaus sind gravierende negative Auswirkungen durch eine sinkende Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Erzeugung auf den internationalen Absatzmärkten nicht auszuschließen.

Allerdings wurden in den durchgeführten Gesprächen und Workshops zahlreiche Ansätze vorgeschlagen, die zu einer Verbesserung der künftigen Perspektiven der Primärerzeugung beitragen können. Viele dieser Ansätze zielen auf eine größere Kompetenz der Vermarktung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse ab. Daher ist zu prüfen, ob und wie die folgenden Bereiche intensiviert werden sollen:

- Verstärkung der Marktbeobachtung (bei Bedarf auch mit zusätzlichem Monitoring) und Marktanalyse der Lebensmittelketten: Die Ergebnisse sollen zum besseren Verständnis der Märkte (Preistransmission, Margen- und Risikoverteilung etc.) beitragen, Orientierung für die betriebliche Mengensteuerung oder Investitionsentscheidungen sowie Information für die Gestaltung von politischen Maßnahmen liefern.
- Angebote zum Risikomanagement im Primärbereich: Diese sollen die Landwirt*innen besser befähigen, mit den Ergebnissen volatiler Märkte umzugehen (z. B. weiterer Ausbau von Festpreismodellen, Terminmärkte etc.). Hierfür ist die Verstärkung von Ausbildung, Fortbildung und Beratung in diesen Bereichen notwendig.
- Verstärkung der Ausbildung und Beratung im Bereich Vermarktung.

Diese Vorschläge richten sich auch an die Politik (auf Bundes- und Landesebene), die dafür entsprechende Konzepte und Mittel bereitstellen müsste.

Bezüglich der durch die Gemeinsame Marktorganisation geschaffene Möglichkeit, dass der Verkauf von Agrarprodukten ausschließlich auf Grundlage von schriftlichen Verträgen vor Abschluss der Lieferung erfolgen soll, kann auf der Grundlage der Erfahrungen in den untersuchten Ländern kein klares Votum abgegeben werden. Die bisherigen Erfahrungen mit verpflichtend abzuschließenden Verträgen in diesen Ländern (in Italien seit 2012, in Spanien seit 2014, in Frankreich seit 2022) sind aufgrund der umfangreichen Ausnahmen (unter bestimmten Bedingungen auch Erzeugerorganisationen und -genossenschaften) keineswegs eindeutig. Es ist jedoch möglich, dass diese Verträge eine positive psychologische Wirkung bei den Lieferanten entfalten und zu einem Mentalitätswandel bei den Handelspartnern beitragen können. Die vielfach geforderte verpflichtende Einführung von schriftlichen Verträgen bei Handelsgeschäften im Agrarbereich vor der Lieferung von Waren sollte in einer eigenen Untersuchung analysiert werden.

Eine wesentliche Erkenntnis der Untersuchung ist, dass es angesichts der heterogenen Strukturen in der Agrar- und Lebensmittelwirtschaft keinen „Königsweg“ für die bestehenden Probleme und künftigen Herausforderungen zu geben scheint. Bei dieser Vielfalt dürften die Marktmechanismen zu effektiven und effizienten Ergebnissen führen, wenngleich dabei Fairness oder Gerechtigkeit keine relevanten Kriterien sind. Voraussetzung ist allerdings die Funktionsfähigkeit des Marktes im gegebenen Ordnungsrahmen. Diesbezügliche Defizite (z. B. fehlende oder nicht belastbare Information zu bestimmten Produkteigenschaften) sollten beseitigt werden, z. B. indem besondere (gesellschaftliche) Leistungen noch besser definiert, erfasst und auch über den Markt in Wert gesetzt werden.

Einordnung der Ergebnisse

Die Untersuchung wurde in einem Umfeld durchgeführt, das von stark volatilen Preis- und Kostenbewegungen infolge von Störungen in den internationalen Lieferketten geprägt war. Folglich waren zukunftsbezogene Einschätzungen zu Marktentwicklungen durch die Expert*innen erschwert.

Angesichts der rechtlichen Vorgaben und der Praxis in den Ländern Spanien, Frankreich und Italien ist der Begriff „Kaufverbot“ teilweise irreführend. In keinem dieser Länder wird bislang ein „Kaufverbot“ unter Herstellungskosten umgesetzt, sondern es erfolgt eine mehr oder weniger starke Orientierung an den Herstellungskosten, wobei weiterhin die Märkte das Zustandekommen der Preise dominieren. Allerdings enthalten die gesetzlichen Regelungen in Spanien und Italien explizit ein „Kaufverbot unter Herstellungskosten“, dessen Umsetzung in der Praxis noch nicht oder erst ansatzweise erfolgt ist.

Summary

In March 2022, the German Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL) commissioned the Thünen Institute to examine a "ban on purchasing agricultural products and food below production costs". This study was prompted by the coalition agreement of the governing parties for the years 2021 to 2025. It refers to developments in the EU member states of Spain, France and Italy, which have introduced legislation in recent years to prohibit or restrict purchases below production costs in the agricultural and food sectors. The central aim of these regulations is to change the power structures in the value chain of agricultural products and food in favor of the primary sector and thus to improve the incomes and prospects of farmers. In Germany, numerous associations have made similar demands, so it makes sense to look at the regulations in these EU member states and their effects.

The present study first presents the specific legal regulations in Spain, France and Italy and evaluates the experience gained with these regulations. This step is based on nine written and 14 oral interviews with national experts. In parallel, the possible implementation of a ban on purchases below production costs in Germany and the expected effects of such a regulation were discussed. This step was based on interviews with numerous national experts (35 interviews with a total of 47 participants) from different levels of the agricultural and food value chains, as well as three production-specific workshops (a total of 68 participants). Finally, the results of these two steps were presented and discussed with a professional audience in a final event. The present report summarizes all of this and concludes with an assessment of a below-cost-of-production ban and specific recommendations for action.

Due to the approach described, the results are based on a broad basis. Efforts were made to include all relevant stakeholder groups. However, the voluntary participation of experts in interviews and workshops imposes certain limitations on representativeness. In addition, due to the time available and limited insight into the stakeholder groups in the countries studied, not all perspectives may have been fully captured.

Regulations in Spain, France and Italy

The regulations in these three countries differ in origin and content. They are to be seen in the context of discussions and legislation at EU level on unfair trading practices (UTP, Directive (EU) 2019/633). In Spain, which considers itself a pioneer of the UTP Directive, and in France, the main impetus for the legal regulations regarding the "purchase ban" came from cattle and dairy farms. A common objective of the three national regulations is to shape the price formation in the value chain from the bottom up, with the production costs of primary producers forming an important basis for setting producer prices. Producer revenues are to be retained throughout the value chain. Thus, these are multi-stage laws that cover the entire value chain in the agri-food industry. In Italy, however, there is only an implicit reference to the value chain.

In Spain, a so-called food chain law ("Ley de la Cadena Alimentaria") was introduced in 2013 to combat unfair trade practices and achieve cost-covering producer prices. Initially, this was implemented in the dairy sector through the introduction of mandatory written contracts, including price-volume agreements, prior to the delivery of products at the first stage of trade. In 2020 and 2021, these regulations were further detailed and a strict obligation to cover costs at the individual farm level was added. A government control and information agency (AICA), created specifically to implement the 2013 law, is responsible for ensuring compliance.

A key feature of the Spanish scheme is that, from 2020, farmers and their first purchasers will be required to conclude their contracts at the first stage of trade, covering individual production costs. A special provision in the law aims to further reduce the price pressure on primary producers from subsequent stages in the value chain.

Of the three countries, France has the most complex regulations ("ÉGAlim 1" in 2018 and "ÉGAlim 2" in 2021) aimed at balancing trade relations in the agri-food sector and protecting payments to farmers. Additional legislation is currently being introduced („ÉGAlim 3“). These regulations require the conclusion of contracts with

a term of three to a maximum of five years between production companies and first purchasers, as well as specific content requirements ("contractualization"). The content of the contract to be negotiated must be proposed by the farmers. The contract must include a price formula freely agreed by the contracting parties, including a price review and adjustment clause. Production costs must be taken into account in the price formula, although their weight in relation to other factors (market price indicators, etc.) may be low. The agreement of a so-called "price tunnel" with upper and lower price limits (so far only for beef) is also possible. A comprehensive set of indicators for verification and adjustment is provided and published by numerous industry associations, statistical offices and technical institutes.

When reselling to processors or traders, principles of transparency and non-negotiability must be observed. The aim of these principles is to ensure that the producer price is maintained in the subsequent stages of the value-added chain ("sanctuarization"). For agricultural raw materials and processed products consisting of more than 50% agricultural raw materials, information on the quantity and value of agricultural raw materials must be provided. This information can also be provided in aggregated form or through confirmation by an accredited body. This aspect in particular requires considerable effort. The value of the agricultural raw materials contained in the product or products composed mainly of agricultural raw materials becomes non-negotiable in subsequent processing and trade stages. This information is intended to inform consumers about the value of the producer's share in the product purchased.

In Italy, the main issue to be addressed was the respect of payment terms. The requirement for written contracts in the sale of agricultural products and food has been legally binding in Italy since 2012, albeit with numerous exceptions. In the context of the national transposition of the UTP Directive, Italy included a ban on sales below production cost among unfair trading practices, without providing specific rules and differentiations. This information is intended to inform consumers about the value of the producer's share in the product purchased.

In Italy, the main issue to be addressed was the respect of payment terms. The requirement for written contracts in the sale of agricultural products and food has been legally binding in Italy since 2012, albeit with numerous exceptions. In the context of the national transposition of the UTP Directive, Italy included a ban on sales below production cost among unfair trading practices, without providing specific rules and differentiations.

In all three countries, the rules on the prohibition of sales below production cost apply to commercial contracts concerning agricultural products and foodstuffs. However, there are numerous exceptions to the obligation to comply with these laws. Examples include the involvement of specified producer organizations and cooperatives, wholesale trade, entire industries, or product categories. The content of these exemptions is often difficult to understand and may be due primarily to the influence of powerful lobbying groups. In addition, the scope of regulations governing the import and export of agricultural and food products varies from country to country. In Spain, the law covers both imports and exports, whereas in France, the law only covers imports and not exports of agricultural products and foodstuffs. In Italy, the law applies only to domestically produced agricultural goods, so the import of milk or dairy products from Germany would not be affected.

Implementation of Laws in Spain, France, and Italy

The existing regulations in the three countries are currently largely implemented formally through the mandatory conclusion of written contracts. Pressure from the processing industry to avoid possible sanctions during inspections also contributes to implementation. However, in terms of content and impact, the laws have hardly been implemented in practice according to their respective objectives. In some cases, further adjustments and developments of the laws have been worked out. The following key aspects of the implementation of the laws should be noted:

- The mandatory conclusion of certain commercial before the delivery of products is a core element of the legal provisions. This obligation is intended to increase transparency, encourage primary producers to act more market-oriented (which is seen as a "cultural change") and ultimately change") and ultimately

contribute to the recovery of production costs at the time of sale. However, due to the extensive exemptions in the laws and the importance of cooperatives and producer groups, the implementation of the laws does not seem to be achieving its intended goals.

- It remains unclear how individual costs will be enforced as a basis for price determination in Spain when there is neither an obligation to take delivery of the goods nor any volume control. To facilitate cost at the individual level, the farmers' associations would like to be supported by reference through reference prices. However, it's unclear how these reference prices could be, given the significant differences in production costs between farms.
- To support primary producers in their cost calculations and price negotiations, various cost and price indicators as well as sectoral analyses are provided by the government and scientific-technical institutes. In France, in particular, negotiators depend on the provision of differentiated sectoral and product-related data and information for the implementation of legal specifications on price formulas (including price adjustment clauses, etc.). Numerous indicators and indices are therefore provided by government agencies, sometimes on a weekly or monthly basis.
- The additional administrative costs of the regulations are described as particularly burdensome at the level of the processing industry in France, due to the transparency requirements up to the shop shelves. The mandatory price stabilization regulation (transparency and non-negotiability) at all stages of the value chain causes significant bureaucratic costs, according to the experts surveyed.
- The three countries use different approaches to implement and monitor the new legislation. In Spain, contracts are recorded in a national registry and violations can be made public. So far, there have been few reports of violations of the ban on purchasing below cost. This may be due to the relatively low number of inspections and the difficulty of verifying the facts. In Italy, violations are also published, including the names of the companies and the penalties. In France, the government publishes an annual report on the inspections carried out, the results of these investigations, the amount and reasons for the penalties, and anonymous examples of violations.
- In Spain, in addition to negative publicity in the event of violations, particularly high fines can contribute to compliance. In Italy, although only small fines are foreseen for a violation of the "purchase ban", in case of repetition, a temporary closure of the establishment can also be ordered.

Impact of the laws in Spain, France and Italy

- The initial situation, objectives, implementation and impact of the laws were addressed in numerous discussions and interviews with national experts. It became clear that the assessments of the different groups and countries were not uniform. In summary, the laws were generally viewed positively by farmers' associations, while further up the value chain there was criticism of the extensive bureaucracy and the potential impact on the competitiveness of the agricultural sector and the food industry. In Italy, the "sales ban" was largely ignored. The following specific results should be noted:
- The current impact of the new laws could only be assessed to a limited extent by the respondents due to the short time since the regulations came into force. In addition, the year 2022 was heavily influenced by the conflict in Ukraine, making it difficult to isolate potential price effects of the regulations given the volatility of commodity markets.
- The objectives of the legislation are largely supported at all levels of the value chain. However, expectations about the effectiveness of the laws vary widely between respondent groups. The producer side tends to be more positive, while the processing and trading side tends to be more skeptical and negative.
- In all three countries, there is agreement that producer prices should continue to be largely determined by market processes and supply and demand. They generally result to a small extent from calculated production costs and their development. So far, production costs have been regarded as secondary or at most as a reference value for contract design.

- In Spain, potential price and income effects were reported, and it was noted that the regulations take time to implement because they involve a "cultural change" at the level of primary producers and throughout the value chain up to the consumer. However, in the dairy sector, positive developments have already taken place as a result of the chain law, such as the mandatory acceptance of products at contractually fixed prices. It should be noted that the Spanish milk market, before the introduction of mandatory contracts with the first chain law in 2013, experienced significant upheaval and uncertainty for milk producers compared to France or Germany.
- As none of the three countries has a volume control, in case of increasing volumes or oversupply, further volume control regulations would be expected if producer prices were to be brought to the level of average or farm-specific production costs. However, the potential "quantity problem" has hardly been addressed.
- In general, higher producer prices are expected, which from the point of view of primary producers should reflect the value of food production. As far as international competitiveness is concerned, the stages downstream from agriculture are facing increasing challenges.

An overall assessment of the expert interviews in Spain, France and Italy leads to the conclusion that the legal regulations in these countries for influencing the market organization and in particular the producer prices for agricultural products and food vary according to the level of the respondents. The positive evaluations mentioned by some actors are mainly based on expectations and not on actual effects. These legal regulations must be seen in the light of the economic situation of the groups involved, the operational structures, the vertical and horizontal organizational structures (professional associations, cooperatives, cooperations, associations, etc.), as well as the production and market conditions (dependence on export/import, etc.). Only then is it possible to make a fundamental assessment of the problems underlying the laws, the laws themselves, and the success or failure of regulatory solutions.

Expert assessment in Germany:

In order to assess the pros and cons of market- and price-regulating measures similar to those in the investigated countries from a German perspective, individual interviews and product-specific workshops were conducted with experts. It became clear that the interests and assessments of stakeholders regarding additional government regulation of the market vary widely. Therefore, the results regarding the introduction of a ban on purchases below production costs without an accompanying quantity control are also nuanced:

- It was unclear what the goal of a ban on below-cost purchases would be or what problem it would address. This is important to know in order to have a goal-oriented discussion. From the perspective of primary producers, the issue is ultimately one of fair remuneration of individuals working in agriculture, as producer prices should cover costs and generate income. With regard to this social perspective, it was suggested that social policy instruments might be more appropriate to achieve the defined policy goals.
- While part of the agricultural profession, especially in the dairy and pig sectors, calls for stronger market intervention to improve the position of farmers and questions the export orientation of the processing industry, the other part of the profession and downstream representatives of value chains in the agricultural and food sector strongly oppose this. However, even supporters of stronger regulation are unlikely to support a general ban on buying below production costs. Instead, they call for mandatory contracts combined with the establishment of industry associations and "soft" volume control to raise producer price levels.
- In the poultry sector, with a high degree of integration in the value chain, and in the field of arable crops (cereals and vegetables), no need for government regulation was seen due to functioning markets. Especially in the vegetable sector, the existing regulations against unfair trade practices were considered to be a sufficient framework.
- Differences in legislation between EU Member States could lead to significant disruptions in commodity markets. This is not compatible with the objective of a single internal market. In the case of milk in particular,

significant price differences (e.g., between France and Germany) already result in substantial cross-border deliveries of raw materials.

- Given the existing heterogeneity of agricultural enterprises and their production conditions, setting the relevant production costs at the level of average full costs in Germany, for example, would always lead to winners and losers. The dynamics of structural change are likely to be even more pronounced if production costs are set above the market price that would otherwise result, potentially allowing more efficient and larger farms to outcompete less efficient and smaller ones even more quickly. In order to minimize the number of potential losers, different groups would likely demand differentiations to accommodate their interests. Examples would be different production cost calculations based on farming methods, region, acreage, or livestock.
- Depending on the level of costs per unit of production, there would be production or volume effects that would anticipate further market interventions for volume control.
- The competitiveness of the processing industry (especially meat and dairy) would be reduced on international markets due to higher procurement costs.
- It is also expected that domestic consumer prices for food would increase, although the extent of the increase would depend on the exact design of the scheme. The relevant production costs are likely to be higher than the prices of agricultural commodities in the absence of regulation, otherwise market interventions to set prices would be ineffective.
- Depending on the relationship between domestic and foreign prices, imports of processed products in particular are likely to increase if cheaper foreign offers are available. At the same time, national exports would decline as competitiveness on international markets decreases. These and other effects (e.g. domestic consumption patterns) would influence the evolution of trade prices.

In conclusion, a strict "purchase ban" is rejected by most participants, but numerous detailed and conceptual proposals were made to potentially improve the current situation. The discussions focused mainly on the problems relevant to primary producers in the German agri-food sector. These were compared with the practices and expectations of the higher levels of the value chain. The following main results can be noted:

- Primary production level:
 - For many years, the dairy industry has been divided between two opposing groups with fundamentally different ideas about market structure and control. While one "faction" seeks a large supply of raw materials due to the expected increase in export opportunities, the other group pursues a strategy of aligning production volumes with the domestic market, thereby strengthening producer prices and forming an industry association for this purpose.
 - Among the pig farmers, it became clear that they face significant challenges due to high conversion requirements. Discussions ranged from the implementation of the proposals of the Competence Network for Livestock Farming, labeling of origin and labeling of rearing conditions, to the increased use of direct contracts between primary production and trade, with slaughter and processing companies as service providers (so-called three-party contracts).
 - There's a willingness for a stronger integration of primary production in the value chain with more coordination and guidelines in pig farming. The trade would also like to see more coordination in the food chain, although a comprehensive commitment to buying German products is not foreseeable, given the European orientation of the supply chains. In addition, processing companies in this sector were hardly involved in these discussions.
 - Broiler production, which is characterized by a different market situation, better economic conditions for producer companies and less complexity in the value chain compared to pig production, is based on a highly integrated system that, according to the participating experts, does not require state price regulation.

- The same applies to the market crop sector, where various forms of price hedging mechanisms (contracts, futures, etc.) have been practiced for a long time and overall adequate incomes are achieved. Workshop participants see a risk to the functioning of the market in interfering with the price mechanism and therefore strongly oppose a ban on purchases below production costs. In vegetable production, which is characterized by a relatively large variety of crops and seasonal variations, determining production costs is extremely difficult and was rejected by the experts involved. The focus is primarily on compliance with unfair trade practices under the Agricultural Organization and Supply Chain Act.
- Processing level:
 - This level was noticeably underrepresented in the discussions and workshops, or the willingness to participate in discussions was sometimes very low. This is particularly true for the meat industry. As a result, the lessons learned are limited. This is regrettable, as the involvement of the meat industry, which is undergoing significant changes, would have been very helpful in understanding the organization and functioning of the value chain.
 - It's clear that export orientation is very important for large processing companies and therefore the supply of cheap raw materials is crucial. Some smaller processing companies, which focus on differentiation strategies with value-added products (e.g. organic, regional), are more understanding of producers' concerns than larger companies. Therefore, the issue of "fair" or "cost-covering" prices is discussed more openly in these companies.
 - In the face of declining production volumes, processing companies are interested in using their processing capacities, leading to the development of special contractual relationships with the primary level to secure raw material supplies.
- - Retail level:
 - Despite the different business strategies at the retail level, represented by full-range retailers and discounters, the actors at this level largely shared the same basic interests. Customer satisfaction was declared as the ultimate goal, with high quality at affordable prices as a basic requirement. The price sensitivity of the customer base was emphasized.
 - At the upstream level, retailers expect efficient bundling of supply. Reliability and contract compliance in supply were particularly important. It was pointed out that all major food retail chains are involved in international sourcing if it promises advantages.
 - Retailers want more transparency and traceability in the supply chain to give customers more information about the products they buy (e.g. farming conditions, origin) and to manage potential quality risks.
 - Many participants in these discussions identified areas for improvement to increase efficiency in the value chain.
- Stakeholder dialog formats:
 - In many one-on-one interviews and workshops, it became clear that many of the participants had been or were currently involved in other dialogue formats related to "market organization" and were therefore familiar with their positions. In the context of the Agricultural Dialogue or the Central Coordination Trade-Agriculture (ZKHL), efforts have been made to find solutions for better cooperation within the respective value chain. The results of these discussions, which take place without the involvement of government institutions, have so far been limited, leading to palpable frustration among some participants. In particular, the pig farmers showed a clear lack of perspective due to the significantly worsened income situation in 2022. The demand for negotiations on an "equal footing" is evidence of this.
 - Against this background, the expectations with regard to the BMEL's study on "purchase bans below production costs" should be considered. The hope for results that would go beyond previous results was considerable, and consequently a certain frustration or disappointment could be felt in some discussions

and workshops. However, this was particularly pronounced among primary producers, while processors and retailers seemed to welcome the possibility of further exchanges in a different constellation.

- In conclusion, it should be noted that such "entangled" debates can only be resolved with a constructive and open-minded attitude on the part of the participants, supported by independent and competent moderation. This includes the willingness and ability to empathize with the other side (perspective shift) and to be open to compromise solutions. It is also important that relevant stakeholders or functionaries with the necessary competence participate in the discussions.
- Market Analysis and Data Availability:
 - In discussions and workshops, the availability of information and data emerged as a critical aspect of market organization and behavior. On the milk production side, early indicators were seen as essential for any kind of market influence, as short-term production adjustments are particularly challenging.
 - Another important aspect was the availability of data to determine differentiated and representative production costs (full costs). Data from the test farm network or accounting data were of limited use for this purpose, as they are outdated or no longer relevant for contract negotiations, and also unrepresentative and hardly usable for cost calculations, especially in pig farming and some other production areas.
 - If the aim is only to provide guidance for contract negotiations, the results of producer groups and associations (e.g. European Milk Board, German Dairy Association, etc.) already provide useful reference points. However, these are not necessarily independent, so data and calculation methods should be disclosed. In addition, projections for the coming months could be made if differentiated and frequently updated price and cost indices were available.
 - It should also be clarified which institution with the necessary expertise could carry out the cost determination.

The results of the individual interviews, surveys and group discussions as well as the available written contributions can be summarized as follows: the introduction of a law prohibiting purchases below production costs is not conducive to improving the income situation in agriculture, stabilizing farm structures and ensuring the supply of agricultural raw materials and food.

Following the discussion of the "purchase ban" issue, potential options for the design of value chains in food production were proposed and discussed by various stakeholders. In addition to existing concepts (presented by the European Milk Board, the German Dairy Association, etc.), numerous individual approaches were discussed. These include proposals for mandatory contracts based on Articles 148 and 168 of the Common Market Organization, options for volume control (e.g., A/B pricing), proposals for better voluntary coordination within value chains (e.g. value-added programs, 3-party contracts) or increased use of existing instruments to hedge against market price fluctuations (e.g. use of fixed-price models). It should also be taken into account that the implementation of regulations to prevent unfair trading practices (UTP) within the framework of the Agricultural Organizations and Supply Chain Act (AgrarOLkG) has only recently taken place (in June 2021), and therefore only initial experiences have been made so far.

Due to capacity constraints, a comprehensive evaluation of these concepts and approaches was not possible within the scope of this study. However, it became clear that any form of new market intervention should be thoroughly and differentially analyzed in advance. This analysis should also take into account the bureaucratic costs of implementation and control at all levels of the value chain and by the public sector. The discussions revealed that various new contractual arrangements are being developed at all levels. These often involve higher-value products ("value-added programs"), which until now have only covered niche markets. Setting minimum prices for standard products is therefore not feasible, nor would such agreements be legally enforceable.

Conclusions

The central finding of the research is that a ban on the purchase of agricultural products and food below the cost of production is not recommended in Germany. This assessment is shared by most people who participated in interviews and workshops in Germany, as well as by the commissioned Thünen Institute. The expected impacts, including bureaucratic costs and possible accompanying or necessary follow-up policy measures, lead to this assessment. In the view of the majority of farmers, the significant impact on price formation resulting from a ban on purchases below production costs cannot solve the underlying income and structural problems in agriculture. In addition, serious negative effects cannot be ruled out as a result of a decline in the competitiveness of national production on international sales markets.

However, the discussions and workshops have suggested a number of approaches that could contribute to improving the future prospects of primary production. Many of these approaches are aimed at improving the marketing skills of agricultural products.

- Therefore, it should be examined whether and how the following areas should be intensified - Strengthening market observation (possibly with additional monitoring) and market analysis of food value chains: The results should contribute to a better understanding of markets (price transmission, margin and risk distribution, etc.), provide guidance for production volume control or investment decisions, and inform the design of policies.
- Risk management services in the primary sector: These should enable farmers to better deal with the consequences of volatile markets (e.g. further development of fixed price models, futures markets, etc.). This requires strengthening education, training and extension in these areas.
- Strengthen marketing education and advice.

These proposals also address policymaking (at the federal and state levels), which should provide appropriate policies and resources in these areas.

The frequently requested mandatory introduction of written contracts in agricultural trade before delivery of goods should be analyzed in a separate study. It is possible that these contracts could have a positive psychological effect on suppliers and contribute to a change in mentality among trading partners.

With regard to the possibility created by the Common Market Organization that the sale of agricultural products should only take place on the basis of written contracts prior to delivery, a clear vote cannot be given on the basis of the experiences in the countries studied. The experience to date with mandatory contracts in these countries (since 2012 in Italy, since 2014 in Spain, since 2022 in France) is by no means clear due to the extensive exceptions (e.g. specified cooperatives and other producer organizations).

A key finding of the study is that, given the heterogeneous structures in agriculture and the food industry, there is no one-size-fits-all solution to existing problems and future challenges. In the diversity of approaches in practice, market mechanisms are likely to lead to effective and efficient outcomes, although fairness or equity are not relevant criteria. However, the functionality of the market within the given framework is a prerequisite. Shortcomings in this regard (e.g. information on certain product characteristics) should be addressed, for example, by better defining, capturing and valuing special (societal) contributions through the market.

Final remarks on the interpretation of results:

The examination was conducted in an environment characterized by extremely volatile price and cost movements due to disruptions in supply chains, making future-oriented assessments by experts more challenging. Given the legal provisions and practices in Spain, France, and Italy, the term "purchase ban below production costs" can be misleading. In none of these countries has such a "purchase been implemented so far. Rather, there is still a more or less strong orientation towards production costs, with markets still dominating the price formation process. However, legal regulations in Spain and Italy do explicitly include a ban of purchases below below production costs.

1 Einleitung

Die Landwirtschaft steht angesichts volatiler Märkte, Klimawandel und veränderter gesellschaftlicher Ansprüche vor großen Herausforderungen. Auf diese Probleme hat die Europäische Kommission mit strategischen Ansätzen wie dem Green Deal (EU-KOM, 2019) und der Farm-to-Fork-Strategie (EU-KOM, 2020) reagiert. Übergeordnetes Ziel dieser Ansätze ist die Weiterentwicklung eines resilienten und produktiven Agrar- und Ernährungssystems, das unter fairen Wettbewerbsverhältnissen bei steigenden Nachhaltigkeitsstandards qualitativ gute Lebensmittel und Ökodienstleistungen bereitstellt. Für die Landwirt*innen soll ein besseres Einkommen möglich sein (EU-KOM, 2020: S. 4). Die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen dürfte zu einem weitreichenden Transformationsprozess des gesamten Agrarsektors führen.

Auf dieser Grundlage hat die von der Bundesregierung beauftragte Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL)¹ 2020 ihre Arbeit begonnen und im Abschlussbericht eine faire Gestaltung der Kooperation mit vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen in das dort gezeichnete Zukunftsbild aufgenommen (ZKL, 2021: S. 4–6). Dies setzt nach Meinung der ZKL eine faire gesellschaftliche Lastenverteilung der höheren Produktionskosten, die aus den Anforderungen an die Landwirtschaft resultieren, sowie faire Wettbewerbsbedingungen im Außenhandel („Level Playing Field“) voraus. Der Bericht des Kompetenznetzwerkes Nutztierhaltung (2020), das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik zu „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“ (WBAE, 2015) und das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz zur „Politik für eine nachhaltigere Ernährung“ (WBAE, 2020) weisen mögliche Wege für eine Umstrukturierung der Landwirtschaft, vor allem im Bereich der Tierhaltung. Daraus erwächst in den kommenden Jahren ein großer Anpassungsbedarf bei den landwirtschaftlichen Betrieben.

In Deutschland mit seiner international verflochtenen Agrar- und Ernährungswirtschaft stellt dies eine besonders große Herausforderung dar, weil die bisherige Wettbewerbsfähigkeit auf Märkten mit geringeren Produktionsstandards schwinden dürfte. Die zusätzlichen Auflagen durch das Bau- und Umweltrecht sowie durch Tierhaltungs- und Bewirtschaftungsvorgaben erschweren die Erzielung von wirtschaftlich befriedigenden Ergebnissen. Die Folgen des schwierigen Anpassungsprozesses zeigen sich u. a. in Demonstrationen, wütenden Beiträgen in Fachzeitungen sowie im betrieblichen Strukturwandel, der sich gegenwärtig vor allem in der Tierhaltung vollzieht. Viele der Betroffenen fordern seit Jahren faire bzw. kostendeckende Preise und verlässliche Rahmenbedingungen angesichts der zunehmenden Produktions- und Investitionsauflagen. Neben der Politik stand der Lebensmitteleinzelhandel (LEH) im Fokus des Protests, weil dieser die Markt- und Preisrisiken in der Wertschöpfungskette auf die Primärerzeuger abwälze, während der Handel weitgehend stabile Margen erzielen könne (Wiggerthale, 2021; Gavrilis, 2023; Tausche, 2020). Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) stellte anlässlich der neuen Regelungen zum Schutz gegen unlautere Handelspraktiken fest, dass Landwirte als relativ kleine Marktteilnehmer eine geringere Verhandlungsmacht als die Unternehmen der vielfach hochkonzentrierten Stufen der Verarbeitung und des LEH haben. Es fehle meist an alternativen Absatzwegen, auch aufgrund der schnellen Verderblichkeit vieler landwirtschaftlicher Erzeugnisse (BMEL, 2021). In vergleichbarer Weise wird dieses Marktungleichgewicht seit vielen Jahren von Seiten der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (Abl), vom Bund Deutscher Milchviehhälter (BDM), von Oxfam Deutschland (Wiggerthale, 2021) und vielen weiteren Verbänden im sogenannten Agrarbündnis angeprangert.

Angesichts dieser Probleme wurden in den letzten Jahren auf unterschiedlichen politischen Ebenen rechtlich bindende Regelungen zur Verhinderung von unfairen bzw. unlauteren Handelspraktiken verabschiedet. Zu nennen sind die Richtlinie (EU) 2019/633 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette aus dem Jahr 2019 (UTP-Richtlinie) und deren nationale Umsetzung durch das Gesetz zur Stärkung der Organisationen und Lieferketten im Agrarbereich (AgrarOLkG), das am 24.08.2021 bekannt gemacht wurde. Ein besonderes Ziel dieses Gesetzes ist der Schutz von

¹ Die ZKL umfasste 30 Mitglieder aus den Bereichen Landwirtschaft, Wirtschaft und Verbraucher, Umwelt und Tierschutz sowie Wissenschaft.

Kleineren Lieferanten gegenüber mächtigen Abnehmern. Zu den sogenannten unlauteren Handelspraktiken gehören zum Beispiel die Nichteinhaltung von Zahlungszielen, sehr lange Zahlungsfristen, kurzfristige Stornierungen und die Rücksendung von nicht verkauften Erzeugnissen. Weder die UTP-Richtlinie noch das AgrarOLkG beinhalten eine Regelung bezüglich der gezahlten Erzeugerpreise oder der Deckung der Produktionskosten.

Dagegen wurden in drei anderen EU-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren gesetzliche Regelungen zu einem Kaufverbot unter Herstellungskosten bzw. zur obligatorischen Berücksichtigung der Herstellungskosten bei der Verhandlung der Erzeugerpreise eingeführt. Als erstes hat Spanien (seit 2013, novelliert 2/2020 und 12/2021) derartige Regelungen verabschiedet, danach Frankreich (2018, erweitert 10/2021) und schließlich Italien (11/2021). Die in Deutschland aktuell regierenden Parteien haben im Koalitionsvertrag 2021 bis 2025 zu diesem Thema unter der Überschrift „Lebensmittelmarkt“ folgendes festgehalten (Regierungskoalition, 2022: S. 48): „Wir unterstützen fairen Wettbewerb mit fairen Preisen im Lebensmittelmarkt. Wir werden die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht und Fusionskontrolle im Bundeskartellamt stärken. Wir gehen gegen unfaire Handelspraktiken vor und prüfen, ob der Verkauf von Lebensmitteln unter Produktionskosten unterbunden werden kann. Den Milchmarkt werden wir weiter beobachten und die Bilanz der Lieferbeziehungen evaluieren.“

Aus diesem Passus im Koalitionsvertrag wurde ein Untersuchungsauftrag des BMEL (vom 14.03.2022) an das Thünen-Institut mit folgendem Inhalt abgeleitet: Das Thünen-Institut soll eine fachliche Prüfung der Ansätze zur Regelung der Preisbildung in der Lebensmittelkette in Frankreich (Gesetz Nr. 2021-1357/ÉGAlim 2), Spanien (Gesetz Nr. 16-2021 und Änderungsgesetz 12-2013) und Italien (Legislativdekret Nr. 198), möglichst unter Berücksichtigung erster Erfahrungen, durchführen. Darüber hinaus soll zur praktischen Übertragbarkeit der Ansätze auf die Gegebenheiten in Deutschland Stellung genommen werden.

Dieser Auftrag steht im Zusammenhang mit dem AgrarOLkG, welches gemäß § 59 vorsieht, dass dem Deutschen Bundestag im Jahr 2023 ein Evaluierungsbericht zu folgender Frage vorgelegt wird: Wie wirken die §§ 11 bis 23 des AgrarOLkG auf die Gestaltung der Vertragsbeziehungen von Lieferanten und Käufern? In diese Evaluierung sollen auch die Ergebnisse der Prüfung eines möglichen Verbots des Einkaufs² von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb ihrer Produktionskosten einfließen. Neben der Überprüfung der Einhaltung bestehender Verbote kann der Deutsche Bundestag im Zuge der Evaluierung gegebenenfalls auch die Liste verbotener Handelspraktiken um neue, bisher nicht erfasste unlautere Handelspraktiken (z. B. Kaufverbot unter Herstellungskosten) erweitern.

Im folgenden Kapitel 2 werden einige der rechtlichen Grundlagen zum Agrarmarkt auf EU- und nationaler Ebene vorgestellt, auf die in den folgenden Kapiteln immer wieder Bezug genommen wird. Das für die Untersuchung zentrale Kapitel 3 enthält die gesetzlichen Regelungen zum Kaufverbot unter Herstellungskosten in Spanien, Frankreich und Italien sowie deren Implementierung und Bewertung im Hinblick auf die Umsetzung und die Wirkungen; dieser Abschnitt beruht auf zahlreichen schriftlichen und mündlich durchgeföhrten Befragungen sowie auf Beiträgen im Internet und in (Fach-)Zeitschriften. In Kapitel 4 werden ausgewählte Aspekte zur Agrarproduktion und zu Agrarmärkten auf nationaler Ebene und im Vergleich mit den Ländern Spanien, Frankreich und Italien dargestellt. Das folgende Kapitel 5 beinhaltet eine Einschätzung der Folgen der Einführung eines Kaufverbots unter Herstellungskosten in Deutschland; diese Einschätzung beruht auf zahlreichen Interviews mit Expert*innen in Deutschland und drei branchenbezogenen Workshops. Eine wichtige Voraussetzung für die Einführung eines Kaufverbots unter Herstellungskosten ist die Erfassung der Kosten, die in Kapitel 6 in methodischer und inhaltlicher Sicht erläutert wird. Schließlich werden in Kapitel 7 kurz einige alternative Vorschläge zur künftigen Beeinflussung der Marktpreise und Marktbeziehungen in der Wertschöpfungskette aufgelistet und in Anhang 6 näher vorgestellt. Kapitel 8 enthält die wesentlichen Schlussfolgerungen der Untersuchung.

² Die unterschiedlichen Begriffe im Koalitionsvertrag „Verkauf“ und im Untersuchungsauftrag „Einkauf“ beruhen nicht auf besonderen inhaltlichen Absichten.

2 Rechtliche Grundlagen auf EU- und nationaler Ebene

Die Landwirtschaft zeichnet sich durch eine große Vielfalt an betrieblichen Strukturen aus, wobei den Primärerzeugern fast durchweg größere Handelspartner gegenüberstehen. Der Konzentrationsprozess auf der Verarbeitungs- und der (Einzel-)Handelsebene wird vor allem von Seiten der Primärerzeuger häufig als Argument dafür angeführt, dass die Marktstellung der Landwirtschaft in der Wertschöpfungskette schwach ist und Gegenmaßnahmen für eine Verbesserung der Verhandlungsposition der Landwirtschaft notwendig sind (ZKL, 2021: 29-30, 95; BMEL, 2023). Besonders Erzeugerbetriebe mit schnell verderblichen Waren haben oftmals keine Möglichkeiten, in länger dauernde Verhandlungen einzutreten. Um angesichts dieser ungleichen Strukturen einen Ordnungsrahmen zu schaffen, der einen funktionierenden Marktmechanismus gewährleistet, wurden auf verschiedenen politischen Ebenen rechtliche Regelungen geschaffen. Diese werden nachfolgend kurz dargestellt, weil im weiteren Verlauf des Berichtes immer wieder auf sie Bezug genommen wird.

2.1 EU-Ebene

Gemeinsame Marktorganisation (VO (EU) Nr. 1308/2013)

Die Gemeinsame Marktorganisation (GMO) bildet das wesentliche Fundament des Agrarmarktrechts in der Europäischen Union. Um die Rentabilität der Produktion und mithin einen angemessenen Lebensstandard der Landwirt*innen zu unterstützen, soll deren Verhandlungsmacht gegenüber den verarbeitenden Unternehmen gestärkt werden. So soll eine gerechtere Verteilung des entlang der Wertschöpfungskette entstehenden Mehrwerts unter den beteiligten Akteuren erreicht werden. Die GMO-Verordnung eröffnet den Mitgliedstaaten hierzu zum Beispiel im Bereich Milch die Möglichkeit, im Rahmen des nationalen Rechts die obligatorische Anwendung von schriftlichen Verträgen zu regeln, sofern dies mit dem Unionsrecht vereinbar ist und das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts und der gemeinsamen Marktorganisation nicht beeinträchtigt (Erwägungsgrund 127). Die Verordnung will „das Bewusstsein für die Notwendigkeit schärfen, gezielter auf Marktsignale zu reagieren, die Preisweitergabe zu verbessern und das Angebot stärker an die Nachfrage anzupassen, sowie dazu beitragen, bestimmte unfaire Handelspraktiken zu unterlassen.“ (Erwägungsgrund 138).

Um die Marktmacht der Primärebebene zu stärken, enthält die GMO unter anderem Regelungen zur Marktintervention und zur Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie zur Organisation von Zusammenschlüssen der Primärerzeuger*innen in Form von Erzeugerorganisationen und Branchenverbänden im Binnenmarkt. Die Nutzung dieser Möglichkeiten obliegt den Mitgliedstaaten, die dazu ein entsprechendes nationales Umsetzungsrecht installieren müssen. Einige der im Zusammenhang mit dem hier zu prüfenden Thema werden nachfolgend genannt.

- Artikel 148 GMO

Mit dem Auslaufen der Milchquote im Jahr 2015 wurde weder staatlicherseits noch von Seiten der Wirtschaftsbeteiligten eine Anschlussregelung einer irgendwie gearteten Mengensteuerung der Milcherzeugung eingerichtet. Dies hat zur Konsequenz, dass die genossenschaftliche uneingeschränkte Andienungs- und Abnahmepflicht je nach Marktlage zu starken Preisausschlägen führen kann. Insbesondere die Preisausschläge nach unten, die bei einer hohen Rohstoffversorgung möglich sind, können bei den landwirtschaftlichen Erzeugern zu existenzgefährdenden Liquiditätsengpässen führen.

Auf der Grundlage des Artikel 148 GMO können die Mitgliedstaaten verbindlich vorschreiben, dass Lieferungen von Agrarprodukten nur nach vorherigem Abschluss von schriftlichen Verträgen erfolgen dürfen. Die Verträge müssen mindestens Regelungen zum Preis, zur Menge und zur Laufzeit des Vertrages enthalten. Auch im genossenschaftlichen Bereich können seit Anfang 2018 Verträge zwischen der Genossenschaft und den Mitgliedern vorgeschrieben werden.

Genossenschaften sind allerdings ggf. von dieser Pflicht befreit, sofern in deren Statuten die relevanten Punkte geregelt sind. In der Praxis wird die Frage aufgeworfen, ob die bestehenden genossenschaftlichen Regelungen zu Preisen, Mengen und Laufzeiten mit individuellen Verträgen gleichzustellen sind, weil es sich nicht um konkrete Festlegungen mit entsprechender Steuerungsfunktion für die Erzeugungsbetriebe handelt (MEG Milch Board w.V., 2018).

- Artikel 168 GMO

Dieser Artikel betrifft Vertragsbeziehungen außerhalb der Sektoren Milch und Milcherzeugnisse (Art. 148) sowie Zucker (Art. 125), die bestimmten Bedingungen entsprechen müssen. Geregelt werden können: Vertragsabschluss vor der Lieferung, Schriftform, Preis für das gelieferte Erzeugnis, Menge und Qualität der betreffenden Erzeugnisse, Vertragslaufzeit etc.

- Artikel 210a GMO

Um die großen Herausforderungen im Zusammenhang mit einer stärker an Nachhaltigkeit ausgerichteten Land- und Lebensmittelwirtschaft besser bewältigen zu können, sind in der GMO mögliche Ausnahmen vom Kartellverbot nach Art. 101 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) definiert. Zuständig sind weiterhin die nationalen Wettbewerbsbehörden (in Deutschland das Bundeskartellamt) oder, wenn mehrere EU-Mitgliedstaaten betroffen sind, auf EU-Ebene die Europäische Kommission. Der im Jahr 2021 im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) eingeführte neue Artikel 210a der GMO ist im Zusammenhang mit dem „Green Deal“ zu sehen. Er eröffnet Spielräume für „vertikale und horizontale Initiativen für Nachhaltigkeit“ in der Land- und Ernährungswirtschaft, um übergesetzliche Nachhaltigkeitsstandards durch entsprechende Kompensationszahlungen mit den Vertragspartnern der aufnehmenden Hand vereinbaren zu können. Als Beispiele genannt werden Beiträge zu Umweltzielen, zur Verringerung des Pestizideinsatzes sowie zu Tiergesundheit und Tierwohl. Dieser neue Artikel ist sozusagen ein „top up“, nicht aber ein Lösungsansatz, um die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse generell anheben zu können (siehe Brück, 2022). Die Ausnahme vom Kartellverbot ist allerdings nicht möglich, wenn die Durchführung der nachhaltigkeitsbezogenen Initiativen die Ziele der GAP, wie z. B. die Versorgungssicherheit oder angemessene Verbraucherpreise, gefährden würden (siehe Künstner, 2021).

UTP-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2019/633).

Diese Richtlinie hat zum Ziel, zur Vermeidung von unlauteren Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette beizutragen. Die bestehenden Machtstrukturen können die Handelsbeziehungen zuungunsten der Primärerzeuger negativ beeinflussen. Um dagegen vorzugehen, hat die EU-Kommission 2019 nach einem jahrelangen Abstimmungsprozess eine Richtlinie gegen unlautere Handelspraktiken (UTP-Richtlinie) verabschiedet..

2.2 Nationale Ebene

Um die Funktionsfähigkeit des freien Marktes und den Wettbewerb zu schützen, gibt es in Deutschland einige essentielle Regelungen. Hier sind vor allem das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) zu nennen. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Spezialgesetzen, zu denen auch das Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz - LkSG) und das Gesetz zu Stärkung der Organisationen und Lieferketten im Agrarbereich (AgrarOLkG) gehören. Das letztere beinhaltet auch die nationale Umsetzung der UTP-Richtlinie und trat im Jahr 2021 in Kraft.

Wettbewerbs- und Kartellrecht

Das nationale Wettbewerbsrecht enthält zentrale rechtliche Regelungen zur Wirksamkeit der Marktmechanismen. Es soll dazu beitragen, dass die Marktpreise ihre Signal- bzw. Lenkungsfunktion für die (makro-)ökonomisch vorteilhafte Verwendung der Produktionsfaktoren ausüben und zur Herstellung von Produkten und Dienstleistungen zu möglichst geringen Kosten führen können. Diesem Zweck soll auch das Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis gemäß § 20 Abs. 3 GWB (Verbot von „Dumpingpreisen“) dienen, das mit der 9. GWB-Novelle (2017) noch einmal verschärft und präzisiert wurde. Dennoch ist es nach Einschätzung von Experten weiterhin sehr schwierig, diese Fälle juristisch zu verfolgen, weil die Praxis mit seinen vielen Produkten und sich schnell ändernden Preisen im Handel zu komplex ist (siehe Künstner, 2017).

Kartellrechtlich sind Absprachen zwischen Unternehmen auf derselben oder auf unterschiedlichen Marktstufen, die den Wettbewerb beschränken, grundsätzlich verboten (Art. 101 AEUV, § 1 GWB). Es gibt aber Ausnahmen, die an bestimmte Auflagen geknüpft sind. Zum Beispiel können seit 2021 Maßnahmen, die zur Erreichung von über den gesetzlichen Vorschriften liegenden Nachhaltigkeitszielen (einschl. Tierwohl) notwendig sind, gemäß Art. 210a GMO vom Kartellverbot freigestellt werden. Dies ist allerdings nicht möglich, wenn deren Durchführung die Ziele der GAP, wie z. B. die Versorgungssicherheit oder angemessene Verbraucherpreise gefährden würden (siehe Künstner, 2021).

Die engen Vorgaben des Art. 210a GMO haben jüngst den Versuch, ein einheitliches Finanzierungskonzept für Rohmilcherzeuger am Markt durchzusetzen, verhindert (Ritz et al., 2022; Bundeskartellamt, 2022). Das Finanzierungskonzept des sogenannten Agrardialogs³ sah für die Milchbranche vor, die durchschnittlichen Kosten der Milcherzeugung für landwirtschaftliche Betriebe branchenweit zu ermitteln und als Ausgangspunkt für einheitliche Aufschläge auf den Milch-Grundpreis festzulegen. Dieser Aufschlag, der ein kostendeckendes Niveau der Milchpreise gewährleisten sollte, war als bindender Bestandteil in den Verträgen zwischen Erzeugern, Molkereien und Lebensmitteleinzelhandel vorgesehen und sollte fortlaufend angepasst werden. Auf diese Weise sollten die Milchbauern privat verhandelte Direkthilfen erhalten.

Das Bundeskartellamt (BKartA) lehnte das vorgeschlagene Finanzierungsmodell ab, weil es auf eine flächendeckende Erhöhung der Milchpreise hinauslaufen sollte, während für die Verbraucher*innen nicht mehr die Möglichkeit bestanden hätte, günstigere Alternativen zu wählen (Ritz et al., 2022; Bundeskartellamt, 2022). Aus Sicht der Initianten könnte mit dem Modell „ein branchenweiter Beitrag zur Finanzierung der Transformation der heimischen Landwirtschaft erbracht werden“. Dabei wurde jedoch nicht auf Nachhaltigkeitsaspekte Bezug genommen, sondern lediglich die allgemeine „Unterstützung“ der bestehenden heimischen Milcherzeuger mit dem Ziel angestrebt, ein höheres Einkommensniveau zu erreichen.

Lieferkettengesetz

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), das am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist, regelt die unternehmerische Verantwortung für die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltgesetzen in den globalen Lieferketten. Prominente Beispiele für derartige Verstöße sind Kinderarbeit, Sklavenarbeit, sogenannte Hungerlöhne und die Abholzung von wertvollen Wäldern. Eine angemessene Entlohnung der Beschäftigten, die mindestens dem ggf. rechtlich festgelegten Mindestlohn entspricht oder sich ansonsten nach dem Recht des Beschäftigungsortes bemisst, ist als Menschenrecht zu sehen. Bei selbständig tätigen Personen in der Landwirtschaft wäre die Entlohnung als Einkommensuntergrenze zu sehen, wobei von den Landwirt*innen noch Zuschläge für Investitionen und zu tragende Risiken notwendig wären.

³ Der sog. Agrardialog, der im Jahr 2021 in einem Dialogformat mit dem Lebensmitteleinzelhandel aktiv war, umfasste den Bund Deutscher Milcherzeuger (BDM), die MEG Milch-Board, Freie Bauern, Land schafft Verbindung (LsV) und die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL).

Das Gesetz gilt zunächst nur für Unternehmen mit mehr als 3.000 Beschäftigten (ab 1.1.2024 mehr als 1.000 Beschäftigte). Es führt bei den betroffenen Unternehmen zu neuen Pflichten, indem sie nachvollziehbar nachweisen müssen, dass sie ihrer Sorgfaltspflicht in angemessener Weise nachgekommen sind. Zum Beispiel sind die kritischen Punkte anhand eines geeigneten Risikomanagements und durchzuführender Risikoanalysen zu identifizieren und dafür entsprechende Vorkehrungen gegen Verstöße zu schaffen („Präventionsmaßnahmen“). Eine vertragliche Vereinbarung mit den direkten Lieferanten über die Einhaltung der Menschen- und Umweltrechte ist dabei notwendig, aber je nach Situation bzw. Einzelfall gemäß dem Prinzip der Angemessenheit bzgl. der Sorgfaltspflichten nicht ausreichend (siehe Rödel & Partner, 2022). Bei festgestellten Problemen sind „unverzüglich angemessene Abhilfemaßnahmen zu ergreifen“ (§ 7 LkSG).

Agrarorganisationen- und Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG)

In Deutschland wurde die UTP-Richtlinie Mitte 2021 im Rahmen des Agrarorganisationen- und Lieferketten-Gesetzes (AgrarOLkG) in nationales Recht umgesetzt und durch eine Durchführungsverordnung präzisiert (AgrarOLkV). Insgesamt regelt die Richtlinie 16 Handelspraktiken, von denen zehn als verbotene („schwarze“) Praktiken und sechs als erlaubte („graue“) Praktiken eingeordnet sind. Letztere sind nur erlaubt, wenn sie eindeutig beiderseits vereinbart wurden. Verboten sind zum Beispiel der Verstoß gegen bestimmte Zahlungsziele oder die kurzfristige Stornierung von Bestellungen bei verderblichen Waren.

Die Bezahlung von niedrigen oder unter den Herstellungskosten liegenden Preisen ist nicht Bestandteil der im AgrarOLkG enthaltenen unlauteren Geschäftspraktiken.

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) ist mit der Durchsetzung des Gesetzes beauftragt. Sie ist auch die Stelle, bei der von Marktteilnehmern Beschwerden bzw. vermeintliche Verstöße gemeldet werden können. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Lieferbetriebe oder deren Vertretungen (z. B. Erzeugerzusammenschlüsse, Verbände) einen Identitätsschutz und Vertraulichkeit bezüglich ihrer Angaben bei der Beschwerde genießen. Die BLE kann diesen Hinweisen nachgehen und Anordnungen zur Beseitigung von Verstößen und zur Vermeidung von künftigen Verstößen treffen (siehe BLE, o.J.).

2.3 Bestehende rechtliche Regelungen werden als unzureichend gesehen

Trotz der jüngst in Kraft getretenen rechtlichen Regelungen zum Verbot von unlauteren Handelspraktiken gibt es Kritik daran, dass weiterhin wesentliche Bereiche ungeregelt geblieben seien. Zum Beispiel fordern das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft und die deutsche Sektion von Oxfam, dass der Verkauf von Lebensmitteln unterhalb der Produktionskosten von Erzeuger*innen verboten werden sollte (siehe Oxfam Deutschland e.V., 2020; FÖS, 2021). Die Verkaufspreise im Einzelhandel müssten dieser Forderung entsprechend „die Deckung von Produktionskosten innerhalb der Lieferkette inklusive existenzsichernder Preise und Löhne erlauben. Eine neu einzurichtende Preisbeobachtungsstelle solle Richtwerte für kostendeckende bzw. existenzsichernde Preise (Richtwerte für „Mindestpreise“) ermitteln.“ (Oxfam Deutschland e.V., 2020, S. 5). Diese Richtwerte sollten als Grundlage für den Abschluss von Verträgen zwischen Erzeuger*innen bzw. Lieferant*innen und der abnehmenden Stufe und auch den Referenzrahmen für eine neu einzurichtende Ombudsstelle bilden (ibid., S. 9).

Unabhängig davon, ob Erzeugnisse im Inland oder in Exportländern hergestellt werden, sollen die vollen Erzeugungskosten stets durch die Einkaufspreise mindestens gedeckt sein. Dabei soll eine angemessene Entlohnung aller Arbeitskräfte einschließlich der familieneigenen Faktoren in die Erzeugungskosten einbezogen werden (Oxfam Deutschland e.V., 2020).

Das Problem der Dumpingpreise werde mit der UTP-Richtlinie nicht gelöst. Unklar sei auch, inwieweit externe (soziale, ökologische) Kosten bei der Kostenermittlung berücksichtigt würden, zum Beispiel durch Nachhaltigkeitssysteme oder die Integration in die Finanzbuchführung (Sustainable Performance Accounting –

SPA) (Lay-Kumar et al., 2023). Um Missbrauch zu verhindern, müssten die Ausnahmen von der Kostendeckung im Fall von verderblichen Produkten etc. definiert werden.

Im Prozess der Gesetzgebung zu Änderungen des Agrarmarktstrukturgesetzes (Umsetzung der UTP-Richtlinie) spielten neben den unlauteren Handelspraktiken auch weitere Aspekte zur Gestaltung fairer Lieferbeziehungen in der Wertschöpfungskette eine Rolle. Der Bundesrat sah rechtlichen Regelungsbedarf, der sich insbesondere auch auf die Preisbildung im Lebensmitteleinzelhandel und den Verarbeitungsunternehmen bezieht (Deutscher Bundestag, 2021)(Bundestag)(Bundestag)(Bundestag). Laut der Stellungnahme des Bundesrates sollte die Preisfairness in der Wertschöpfungskette verbessert werden, indem ein allgemeines Verbot des Einkaufs unter typisierten Produktionskosten entlang der gesamten Wertschöpfungskette als Beispiel für eine entsprechende Rechtsetzung weiterverfolgt und auf seine praktische Umsetzung geprüft werden sollte. Außerdem sollte der Geltungsbereich im Agrarorganisationen- und Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG) erweitert werden, um Verarbeitungsunternehmen als Hauptabnehmer von Primärprodukten für die Gestaltung fairer Lieferbeziehungen stärker in die Pflicht zu nehmen.

Das Landwirtschaftsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen ließ zwei Themen juristisch prüfen: Sind ein Verkaufsverbot unter Einstandspreis oder ein Preiswerbeverbot geeignete Wege, um die Erzeugerpreise in der Landwirtschaft zu erhöhen? Ein Ergebnis der Prüfung war, dass ein Verkaufsverbot unter Einstandspreis nicht die gewünschte positive Wirkung entlang der Kette zurück bis zu den Landwirten entfalten würde. Vorgeschlagen wird daher ein allgemeines Verbot des Verkaufs unter Produktionskosten entlang der gesamten Wertschöpfungskette.

Laut ARD-DeutschlandTrend vom 6. Februar 2020 befürworten 73 Prozent der Bürgerinnen und Bürger ein Verbot des Verkaufs von Lebensmitteln unterhalb der Herstellungskosten (Ehni, 2020). Ob den Befragten bei der Beantwortung allerdings klar war, dass sie dann zukünftig mehr für Lebensmittel zu zahlen hätten, ist zu hinterfragen.

3 Rechtliche Grundlagen zum „Kaufverbot unter Herstellungskosten“ und Implementierung in Spanien, Frankreich und Italien

Wesentlicher Ausgangspunkt für die Einführung von gesetzlichen Grundlagen zur Verbesserung der Stellung der Landwirtschaft in der Wertschöpfungskette war und ist der durch Proteste ausgeübte Druck von Seiten der Primärerzeugung auf die politischen Akteure. Dabei stehen die Tierhaltung und insbesondere die Milcherzeugung im Mittelpunkt. Zum Beispiel wurde im Rahmen der Expertengespräche zu dieser Untersuchung berichtet, dass in Spanien während der Wirtschaftskrise der Jahre 2008/09 die Verbrauchernachfrage stark zurückging, was zu starken Preisrückgängen bei Milch- und Milcherzeugnissen führte. Zusätzlich verschärften günstige Importe aus Nachbarländern die Situation, sodass einige Molkereien die Milch der sie beliefernden Bauern nicht mehr abholten (Elite-Magazin, 2009)

Die allgemeine Wahrnehmung ist, dass die Erzeugerpreise tendenziell das Ergebnis der Preisbildung von „oben nach unten“ sind, was auf die Machtverhältnisse in der Wertschöpfungskette zugunsten der Verarbeitungsunternehmen und des Handels zurückzuführen ist. Mit Hilfe der neuen gesetzlichen Regelungen sollte die Preisbildung an den Märkten stärker von „unten nach oben“ erfolgen. Auf diese Weise sollte eine andere Margenverteilung in der Wertschöpfungskette (WSK) und ein besseres Einkommen für die Landwirt*innen erreicht werden. Während in Spanien bereits im Jahr 2013 ein erstes Gesetz (Lebensmittelkettengesetz 12/2013) zur Stärkung des Primärsektors verabschiedet wurde, haben Frankreich im Jahr 2018 und Italien im Jahr 2021⁴ erst später legislative Schritte in diese Richtung unternommen.

Im Folgenden werden zunächst die Regelungen der drei Länder im Überblick dargestellt (Kapitel 3.1). In Kapitel 3.2 folgt eine Erläuterung der Implementierung sowie der Hemmnisse bei der praktischen Umsetzung. Und im dritten Unterkapitel erfolgt eine Beurteilung der Wirksamkeit dieser Gesetze im Hinblick auf die damit verfolgten Ziele. Neben dem Bezug auf die Rechtstexte (Kapitel 3.1) beruhen die Einschätzungen zur Implementierung und zu den Wirkungen der Gesetze (Kapitel 3.2. und 3.3) auf den mündlichen oder schriftlichen Auskünften von Expert*innen sowie auf veröffentlichten Fachbeiträgen in den drei Ländern. Die Länder werden in den Unterkapiteln jeweils nacheinander dargestellt und durch ein kurzes Fazit abgeschlossen.

3.1 Rechtliche Grundlagen

3.1.1 Spanien

Bereits im Jahr 2013 hat Spanien ein Gesetz zur Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelkette ("Ley de la Cadena Alimentaria" - Lebensmittelkettengesetz 12/2013) verabschiedet. Damit leistete Spanien nach eigener Ansicht „Pionierarbeit“, indem es schon damals unlautere Geschäftspraktiken (UTP) in den Geschäftsbeziehungen in der Agrar- und Lebensmittelkette geregelt hat. Hintergrund des Gesetzes war die Feststellung, „dass sich die Landwirtschaft durch einen hohen Grad an Zersplitterung auszeichnet, da hier vornehmlich kleine Unternehmen tätig sind.“ (ibid., S. 4). Genannt wurden auch die starke Saisonalität der Produktion, die örtliche Gebundenheit sowie die begrenzte individuelle Flexibilität der Erzeuger*innen aufgrund der Kleinstrukturen, die den Agrarsektor eindeutig von anderen Wirtschaftszweigen unterscheiden würden. Auf der anderen Seite setze sich der Lebensmittelsektor vornehmlich aus kleinen und mittelständischen Unternehmen zusammen, die durch große spanische und internationale Industriekonzerne ergänzt würden. In der Gesetzesbegründung wurde auf die „Mitteilung zur Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelkette“ durch die EU-Kommission im Jahr 2009 hingewiesen, in der die Zunahme der starken Preisfluktuation entlang der gesamten Lebensmittelversorgungskette und die dadurch ausgelösten „erheblichen Härten für die landwirtschaftlichen Erzeuger“ adressiert wurden (EU-KOM, 2009).

⁴ Die Schriftform von Verträgen vor Lieferung ist in Italien bereits seit 2012 obligatorisch (siehe Kapitel 3.1.3)

Das Lebensmittelkettengesetz hat bis zum heutigen Stand (Lebensmittelkettengesetz 16/2021) insgesamt neun Veränderungen erfahren, was auf den umfangreichen Nachsteuerungsbedarf hindeutet. Die größten Veränderungen erfolgten allerdings mit den Novellierungen in den Jahren 2020 und 2021.

In der Präambel des Gesetzes wird mit Bezug auf die damalige Situation in der Lebensmittelkette angemerkt, „dass es eindeutige Asymmetrien bei der Verhandlungsmacht gibt, die zu einem Mangel an Transparenz bei der Preisbildung und zu potenziell unlauteren Geschäftspraktiken und wettbewerbswidrigen Praktiken führen können und manchmal auch den Markt verzerrn und sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Agrar- und Ernährungssektors auswirken.“ (ibid., S. 5).⁵

Ziele dieses Gesetzes sind u. a. (12/2013, Art. 3)

- die Erhöhung der globalen Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelbranche sowie die Schaffung oder Verbesserung von Arbeitsplätzen;
- die Verbesserung der Funktionsweise und Struktur der Lebensmittelkette zum Wohle der Marktteilnehmer besagter Kette unter Einbeziehung einer nachhaltigen Verteilung des Mehrwerts unter allen zur Lebensmittelkette gehörenden Bereichen;
- die Erreichung von ausgewogeneren und transparenteren Handelsbeziehungen zwischen den Marktteilnehmern, einer Verbesserung des Informationszugangs und der Rückverfolgbarkeit innerhalb der Lebensmittelkette;
- die Stärkung des Produktionssektors und der Aktivitäten der Branchenverbände der Agrar- und Lebensmittelwirtschaft.

Bezüglich der Lebensmittelkaufverträge wurde festgelegt, dass diese vor Beginn der Leistungserbringung in Schriftform abzuschließen und von allen betroffenen Vertragsparteien unterschrieben werden müssen (12/2013, Art. 8). Eine Ausnahme von dieser Vorschrift wurden für Genossenschaften oder andere Erzeugergemeinschaften geschaffen. Wesentlich im Zusammenhang mit der vorliegenden Untersuchung sind Vorschriften zu den Vertragsbedingungen bzw. zu den Mindestangaben in den Lebensmittelkaufverträgen, darunter zu den Preisangaben (12/2013, Art. 9 Abs. 1c):⁶

- Anzugeben ist der „Vertragspreis mit ausdrücklicher Angabe aller Zahlungen, einschließlich der anwendbaren Rabatte, die als fester oder variabler Betrag festgelegt werden. Im letzteren Fall wird er ausschließlich auf der Grundlage objektiver, nachprüfbarer und nicht manipulierbarer Faktoren festgelegt, die im Vertrag ausdrücklich genannt sind, wie unter anderem die Entwicklung der Marktlage, die gelieferte Menge und die Qualität oder Zusammensetzung des Produkts.“
- „In jedem Fall muss einer der Faktoren die tatsächlichen Produktionskosten des unter den Vertrag fallenden Erzeugnisses sein, die unter Berücksichtigung der tatsächlich entstandenen, getragenen oder ähnlichen Produktionskosten des Marktteilnehmers berechnet werden. Bei landwirtschaftlichen Betrieben sind Faktoren wie Saat- und Pflanzgut, Düngemittel, Pflanzenschutzmittel, Brennstoffe und Energie, Maschinen, Reparaturen, Bewässerungskosten, Futtermittel, Tierarzkosten, Lohnarbeit oder bezahlte Arbeit zu berücksichtigen.⁷ Objektive Faktoren sind Faktoren, die unparteiisch und unabhängig von den Parteien ermittelt werden und auf öffentlich zugänglichen Daten beruhen. Im Falle von landwirtschaftlichen Betrieben sind dies beispielsweise die vom Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung veröffentlichten Daten über die tatsächlichen Betriebskosten.“

⁵ Übersetzung mit ‚deeple.com‘ (<https://www.deepl.com/de/translator>).

⁶ Übersetzung mit ‚deeple.com‘ (<https://www.deepl.com/de/translator>).

⁷ Es handelt sich somit nicht um Vollkosten, da die Opportunitätskosten der eigenen Faktoren, die nicht zu Ausgaben führen, unberücksichtigt bleiben.

Bereits im Gesetz 12/2013 wurde in der Präambel als wichtige Neuerung auf die Möglichkeit hingewiesen, bei der Preisfestsetzung gegebenenfalls Preis- oder Kostenindikatoren zu berücksichtigen, wobei der zu berechnende Preis und die anzuwendenden Indikatoren von den Parteien frei vereinbart werden können. Diese Indikatoren müssen objektiv, transparent, überprüfbar und nicht manipulierbar sein und werden unter Berücksichtigung des Wettbewerbsrechts festgelegt.

Als nationale Vollzugsbehörde wurde mit dem Gesetz 12/2013 die Agentur für Lebensmittelinformation und -kontrolle (AICA)⁸, eine autonome Einrichtung des Ministeriums für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung (MAPA⁹), bestimmt. Diese ist auf nationaler Ebene für die Einrichtung und Entwicklung des Kontrollsystems zur Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen der Handelsbeziehungen in allen Gliedern der Lebensmittelkette zuständig (Lebensmittelkettengesetz, Art. 20 I). Gemäß den Bestimmungen des Gesetzes haben auch die Autonomen Gemeinschaften auf der regionalen Ebene entsprechende Behörden benannt, die für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet zuständig sind. Die AICA ist die zentrale Kontaktstelle für die Zusammenarbeit zwischen den regionalen Durchsetzungsbehörden und der EU-Kommission.

Bezüglich der Standardverträge wurde zum Vertragsinhalt folgendes festgelegt: „Preise und Zahlungsbedingungen. Die zu erhaltenden Preise und ihre Aktualisierungskriterien sind von den unterzeichnenden Parteien frei auszuhandeln. Diese können gegebenenfalls Preisindikatoren oder Kosten berücksichtigen. Diese Indikatoren müssen objektiv, transparent und überprüfbar und dürfen nicht manipulierbar sein. Bei der Preisfestlegung werden die entsprechenden Vorschriften des Gemeinschaftsrechts für die betroffene Branche berücksichtigt.“ (Neufassung des Gesetzes 2/2000, Art. 3 d)

Den Branchenverbänden wurden mit dem Gesetz dezidierte Aufgaben zugewiesen, u. a. „die Durchführung von Studien über nachhaltige Produktionsmethoden und die Entwicklung des Marktes, einschließlich objektiver, transparenter, überprüfbarer und nicht manipulierbarer Preis- und Kostenindizes, die als Referenz für die Festsetzung des in den Verträgen frei vereinbarten Preises verwendet werden können, wobei stets die diesbezüglichen Bestimmungen der sektoralen Gemeinschaftsverordnungen zu berücksichtigen sind.“¹⁰ (Neufassung des Gesetzes 38/1994, Art. 3 p).

Lebensmittelkettengesetz 16/2021

Da die Veränderungen der Märkte weiterhin nicht dazu führten, dass die Primärerzeuger*innen in der Wertschöpfungskette eine bessere Stellung erreichen konnten, wurden mit dem neuen Gesetz bzw. der Überarbeitung und Ergänzung des alten Gesetzes 12/2013 wesentliche Veränderungen angestrebt. Zentrales Ziel des neuen Gesetzes bleibt die Erhöhung der globalen Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelbranche sowie die Schaffung oder Verbesserung von Arbeitsplätzen. Dazu sollen weiterhin eine bessere Ausgewogenheit und höhere Transparenz der Handelsbeziehungen zwischen den Marktteilnehmern, eine Verbesserung des Informationszugangs und der Rückverfolgbarkeit innerhalb der Lebensmittelkette beitragen.

Im Vergleich zum Lebensmittelkettengesetz 12/2013 gibt es folgende Neuerungen im Lebensmittelkettengesetz 16/2021:

- Der vereinbarte Preis muss nun in jedem Fall über den Gesamtkosten des Erzeugers oder den tatsächlichen Produktionskosten liegen (Art. 9 (1c)). Diese umfassen alle Kosten für die Ausübung seiner Tätigkeit, unter anderem die Kosten für Saat- und Pflanzgut, Düngemittel, Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel,

⁸ Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA) [Agentur für Lebensmittelinformation und -kontrolle].

⁹ Ministério de Agricultura, Pesca y Alimentación [Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung].

¹⁰ Übersetzung mit ‚deeple.com‘ (<https://www.deepl.com/de/translator>).

Brennstoffe und Energie, Maschinen, Reparaturen, Bewässerungskosten, Futtermittel, Tierarztkosten, Abschreibungen, Zinsen für Kredite und Finanzprodukte, Lohnarbeit und vom Erzeuger selbst oder von Mitgliedern seiner Familie geleistete Arbeit.¹¹

Erstmalig müssen somit die Produktionskosten verpflichtend in einem obligatorisch abzuschließenden Kaufvertrag aufgeführt werden. Diese Kosten müssen von dem Kaufpreis gedeckt sein, der vertraglich zwischen dem Primärerzeuger (Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft) oder einer Vereinigung, der ein Primärerzeuger angehört, und ihrem Erstabnehmer festgelegt wird (Artikel 9 c und j des Gesetzes). Der Erzeugerpreis muss ausdrücklich die effektiven Produktionskosten des Produkts, das Gegenstand des Vertrags ist, decken. Bei der Kostenermittlung sollen objektive Faktoren verwendet werden, für die statistische Daten zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus sind im Gesetz weitere Maßnahmen enthalten, die den Preisbildungsmechanismus des Marktes beeinflussen. Besonders zu erwähnen ist die Regelung zur Verhinderung der *Wertvernichtung in der Lebensmittelkette* (Art. 12 b). Dieser Artikel wurde neu in die Gesetzesnovelle von 2020 aufgenommen. Allerdings erhielt dieser Artikel in der neuen Fassung des Gesetzes noch weitere Konkretisierungen:

- In der Lebensmittelkette darf es nicht zu einem Preisverfall kommen. Dies soll dazu beitragen, dass das Geschäftsrisiko des Endverkäufers nicht auf die vorgeschalteten Marktteilnehmer abgewälzt wird.
- Daher muss jeder Unternehmer in der Lebensmittelkette dem vorgelagerten Unternehmer einen Preis zahlen, der mindestens so hoch ist wie die diesem Unternehmer tatsächlich entstandenen oder von ihm getragenen Kosten für die Herstellung des betreffenden Erzeugnisses. Dies muss mit gesetzlich zugelassenen Unterlagen dokumentiert werden. An den Endverbraucher darf nicht unter Einstandspreis verkauft werden.
- Die Nichteinhaltung der Bestimmungen des vorhergehenden Abschnitts wird als unlauterer Verkauf betrachtet. Bei leicht verderblichen Lebensmitteln oder von Lebensmitteln, die kurz vor dem Verfallsdatum stehen, gelten Ausnahmen, wenn der Verbraucher über diesen Umstand eindeutig informiert wird.
- Gemeinsame Angebote oder unentgeltliche Zuwendungen an die Käufer dürfen nicht dazu benutzt werden, die Anwendung der Bestimmungen dieser Vorschriften zur Werterhaltung zu umgehen. Geschäftsrisiken durch Aktionsangebote dürfen nicht nach unten weitergegeben werden.
- Werbemaßnahmen für einen Verkauf von Produkten unter Selbstkosten werden beschränkt. Sie werden nicht genehmigt, wenn sie über den Preis und das Image von Produkten täuschen oder die Wahrnehmung der Qualität oder des Wertes von landwirtschaftlichen Erzeugnissen oder Lebensmitteln beeinträchtigen.

In der Lebensmittelkette muss somit jeder Käufer der nächsten Stufe dem Verkäufer der vorhergehenden Stufe einen Preis zahlen, der mindestens die effektiven Produktionskosten der vorhergehenden Stufe deckt. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass der Handel besondere Preisaktionen (Dumping, Rabattaktionen etc.) nicht an die vorhergehenden Stufen weitergibt.

Einführung eines Registers für Lebensmittelverträge (Art.11 b)

Alle Lebensmittelverträge (ab einem Volumen von mehr als 2.500 Euro) von den Primärerzeugern und ihren Zusammenschlüssen, die im Rahmen des 12/2021 verabschiedeten Gesetzes über Maßnahmen zur Verbesserung des Funktionierens der Lebensmittelkette geschlossen wurden, müssen registriert werden. Dazu wurde am 31.1.2023 ein elektronisches Register eingeführt und ist zunächst auf freiwilliger Basis nutzbar; ab dem 30.06.2023 ist die Registrierung obligatorisch.

¹¹ „Die tatsächlichen Kosten werden auf der Grundlage der gesamten vermarkteten Produktion für den gesamten oder einen Teil des Wirtschafts- oder Produktionszyklus ermittelt, wobei die Aufteilung so erfolgt, wie sie nach Ansicht des Auftragnehmers der Qualität und den Merkmalen der unter den jeweiligen Vertrag fallenden Erzeugnisse am besten entspricht.“ (Lebensmittelkettengesetz 12/2013, S. 13).

- Alle Marktteilnehmer, die bei Primärerzeugern und Gruppen von Primärerzeugern einkaufen, sind verpflichtet, jeden von ihnen abgeschlossenen Lebensmittelvertrag und jede Änderung desselben vor der Lieferung des unter den Vertrag fallenden Erzeugnisses auf elektronischem Wege zu registrieren.
- Die AICA, die Marktbeobachtungsstelle sowie weitere befugte Stellen sind im Rahmen ihrer Aufgaben befugt, auf das Register zuzugreifen.

Das Register soll den Schutz der Primärerzeuger und ihrer Zusammenschlüsse erhöhen, indem es die Inspektion und Kontrolle der Handelsbeziehungen erleichtert. Schließlich soll das Register zu einer größeren Rechtssicherheit in den Geschäftsbeziehungen und einer effizienteren Strukturierung der Wertschöpfungskette beitragen.(MAPA, 2022a). Sanktionsentscheidungen mit Bezug zu Lebensmittelkaufverträgen werden quartalsweise veröffentlicht.¹²

Geltungsbereich des Lebensmittelkettengesetzes 16/2021

Das aktuelle Gesetz betrifft alle Akteure in der Lebensmittelkette (Primärerzeuger, Verarbeiter, Großhändler, Einzelhändler, Exporteure etc.), unabhängig vom Agrar- oder Lebensmittelprodukt und unabhängig vom Geschäftsvolumen. Ausgenommen vom Geltungsbereich dieses Gesetzes sind Lebensmittellieferungen an Agrargenossenschaften oder innerhalb anderer Vereinigungen durch ihre jeweiligen Mitglieder, wenn bereits Vereinbarungen bestehen, die als einem Vertrag gleichwertig erachtet werden können (Art. 2 (2)). Das Gesetz bezieht sich auch auf alle Handelsaktivitäten, die innerhalb der Lebensmittelkette im Bereich der Verpackung, Verarbeitung oder Sammlung von Lebensmitteln zum Zwecke ihrer Vermarktung durchgeführt werden (Art. 3 (2)).

Hotel- und Gaststättenbetriebe sind nur betroffen, wenn sie einen Umsatz von mehr als 10 Mio. Euro haben, oder Unternehmen mit Beherbergungsdienstleistungen mit einem Umsatz von mehr als 50 Mio. Euro.

Um eine Mindestgrenze zur Vermeidung von unnötigen Verwaltungskosten einzuziehen, gelten die Rechtsvorschriften nur für Lieferverträge mit einem vereinbarten Preis von mindestens 2.500 Euro. Ausgenommen von der Abfassung eines schriftlichen Vertrages sind außerdem Handelsgeschäfte, wenn bar bezahlt wird.

Bezüglich Importe und Exporte gilt folgende Regelung:

- „Das [...] Gesetz wird auf die Handelsbeziehungen zwischen Wirtschaftsteilnehmern in Spanien angewendet, die Teil der Lebensmittelkette von der Erzeugung bis hin zum Vertrieb von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen sind.
Es wird außerdem auf die Handelsbeziehungen zwischen Marktteilnehmern der Lebensmittelkette angewandt, wenn einer dieser Marktteilnehmer in Spanien niedergelassen ist und der andere in einem anderen Mitgliedstaat, sofern nicht die Rechtsvorschriften des anderen Mitgliedstaates angewandt werden.“ Dies bedeutet, dass im Vertrag ausdrücklich festzuhalten ist, welcher Gesetzgebung die Handelsbeziehung zwischen den beiden Handelspartnern unterliegt.“ (Art. 2 (1) Lebensmittelkettengesetz 16/2021).
- Wenn einer der Handelspartner der Lebensmittelkette in Spanien angesiedelt ist und der andere in einem Staat außerhalb der EU, dann gelten die Vorschriften, Verbote und Sanktionen des Gesetzes 16/2021. Bei Importen müsste daher das Kaufverbot unter Herstellungskosten eingehalten werden. Der Nachweis dürfte jedoch sehr schwierig sein.
- Nach Auskunft der COAG sind Agrar- und Nahrungsmittelimporte nicht von dem gesamten Gesetz, sondern lediglich von einigen Teilen des Gesetzes betroffen. Beispiele seien das Verbot der Wertvernichtung in der Nahrungsmittelkette und die entsprechenden Sanktionen im Inland (COAG, 2023).

¹² Auf der Homepage der AICA, wenn Sanktionen von der Zentralregierung verhängt wurden.

Insgesamt ist zu dem neuen Gesetz festzuhalten, dass es frühere Ansätze unter Beibehaltung der ursprünglichen Zielsetzung konkretisiert, wenngleich vor allem bei der Kostenermittlung erheblicher Spielraum bleibt und dadurch Umsetzungsprobleme resultieren dürften. Durch die Kontrollen der AICA und die Publizierung der Kontroll- und Sanktionsergebnisse steht ein „scharfes Schwert“ zur Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften auf den nachgelagerten Stufen zur Verfügung.

3.1.2 Frankreich

In Frankreich kam es seit 2018 zu einer Folge von Gesetzen zur Stärkung der Erzeugereinkommen in der Landwirtschaft (2018, 2021 und 2023). Diese beinhalten u. a. auch mehrere Maßnahmen zur Förderung gesunder, hochwertiger und nachhaltig erzeugter Lebensmittel sowie Regelungen zur Verminderung der Lebensmittelverschwendungen. Die Gesetze beziehen sich wie in Spanien auf die gesamte Wertschöpfungskette. Mit den Gesetzen soll das Kräftegleichgewicht zwischen den Gliedern der Lebensmittelkette wiederhergestellt (ÉGAlim 1) und die Vergütung der Landwirte geschützt werden (ÉGAlim 2). Das jüngst verabschiedete Gesetz ÉGAlim 3 soll zur Sicherung der Versorgung der französischen Bevölkerung mit Konsumgütern beitragen.¹³

Der Gesetzgeber führt bei seiner Begründung zum ersten Gesetz (ÉGAlim 1) folgende Argumente an:

- Auf wirtschaftlicher Ebene zeichne sich die Wertschöpfungsketten in der Land- und Ernährungswirtschaft durch eine starke Asymmetrie zwischen dem stark zersplitterten vorgelagerten Bereich (der Produktion) und dem stark konzentrierten nachgelagerten Bereich (Verarbeitung und vor allem der Handel) aus. Dies führe zu einer für die Erzeuger ungünstigen Wertverteilung, da sie innerhalb der Wertschöpfungsketten nicht über eine ausgewogene Verhandlungsmacht verfügten.
- Die notwendige Umgestaltung der landwirtschaftlichen Systeme hin zu mehr Qualität, Tierschutz, Umweltschutz und gesünderen Lebensmitteln könne nur gelingen, wenn der Preiskrieg, der zu Wertvernichtung und Verarmung der Erzeuger führe, beendet werde.
- Gleichzeitig sei es unerlässlich, die Beziehungen zwischen den vor- und nachgelagerten Bereichen der Wertschöpfungskette wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Die genannten Gesetze bauen aufeinander auf. Schon ÉGAlim 1¹⁴ zielt darauf ab, den Primärerzeugern einen fairen bzw. kostendeckenden Preis zu bezahlen; das Gesetz enthält Bestimmungen zur Verbesserung des Gleichgewichts der Handelsbeziehungen im Agrar- und Lebensmittelsektor. Dabei werden u. a. die bestehenden Regelungen des Landwirtschaftsgesetzes über Kaufverträge für landwirtschaftliche Erzeugnisse völlig neu geregelt (Artikel L. 631-24 des CRPM).

- Zu diesem Zweck wurden die Vermarktungsverträge zwischen Primärerzeugern (oder der Erzeugerorganisationen ohne Eigentumsübernahme) und Erstkäufern in einigen obligatorischen Aspekten definiert. Das geschah allerdings nur in Branchen, bei denen Vertragsabschlüsse schon vor ÉGAlim 1 verpflichtend waren. Ein Beispiel ist Milch, wo nun die Indikatoren der Erzeugungskosten spezifiziert wurden.
- Bezuglich des Verbots des Weiterverkaufs unter dem Einkaufspreis und der Grenzen für Rabatte für Lebensmittel und Haustierfutter sah das Gesetz vor, dass die Preisuntergrenze mit Wirkung ab dem 1. Februar 2019 um 10 % angehoben wurde und fortan um mindestens 10 % über dem Einstandspreis liegen musste. Dies sollte dazu führen, dass die Erzeuger von Lebensmitteln eine höhere Marge erzielen (Allemand, 2020). Diese Vorschrift, die zeitlich bis Anfang 2023 begrenzt war, galt allerdings nur für Produkte, die unverändert weiterverkauft werden, sodass verarbeitete Erzeugnisse ausgenommen waren.

¹³ Das Akronym ÉGAlim steht für États Généraux de l’Alimentation (Generalstände der Ernährung). In Frankreich wird der Ausdruck «États Généraux» auch im übertragenen Sinne gebraucht, um Versammlungen einer großen Zahl von Akteuren aus einem bestimmten Bereich zu bezeichnen, die durch die zuständigen Ministerien koordiniert werden (ähnlich einem Expertenrat oder Bürgerrat in Deutschland).

¹⁴ Gesetz Nr. 2018-938 vom 30. Oktober 2018.

ÉGAlim 1 sieht erstmals Indikatoren für Produktionskosten und Marktpreise und ihre Berücksichtigung in den Verträgen vor. Es schreibt vor, dass die Branchenverbände Indikatoren für die relevanten Produktionskosten in der Landwirtschaft vorschlagen und veröffentlichen müssen.

Wichtig für das Verständnis von ÉGAlim und dessen rechtlicher Architektur ist, dass dieses Gesetzeswerk Regelungen umfasst, die a) Verträge zwischen Erzeugern und Verarbeitern (im Landwirtschaftsgesetz - CRPM¹⁵) und b) Verträge zwischen Verarbeitungsunternehmen und Handel (im Handelsgesetz – Code Commerce) regeln.

Das Landwirtschaftsgesetz bestimmt, folgende Aspekte in die schriftlichen Verträge oder Rahmenvereinbarungen aufzunehmen (CRPM L631-24): [vergleiche Art. 148 und 168 GMO]

- Preis oder Kriterien und Modalitäten für die Festlegung und Änderung des Preises;
- Menge, Ursprung und Qualität der betreffenden Produkte;
- Modalitäten der Abholung oder Lieferung der Produkte;
- Modalitäten in Bezug auf Zahlungsverfahren und -fristen;
- Dauer des Vertrags oder der Rahmenvereinbarung;
- Regeln, die im Falle höherer Gewalt gelten;
- Kündigungsfrist und Aspekte bei Vertragsauflösung (Entschädigung etc.).

Die Kriterien und Modalitäten für die Bestimmung des Preises haben folgendes zu berücksichtigen:

- Einen oder mehrere Indikatoren in Bezug auf die relevanten Produktionskosten in der Landwirtschaft und die Entwicklung dieser Kosten,
- einen oder mehrere Indikatoren in Bezug auf die Preise für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, die auf dem Markt oder den Märkten, auf denen der Käufer tätig ist, festgestellt werden,
- die Entwicklung dieser Preise,
- einen oder mehrere Indikatoren in Bezug auf die Mengen, die Zusammensetzung, die Qualität, den Ursprung und die Rückverfolgbarkeit der Erzeugnisse oder die Einhaltung eines Lastenhefts.

Im Rahmen ihrer Aufgaben und gemäß der oben genannten Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 sollen die in Frankreich weit verbreiteten Branchenverbände Indikatoren erarbeiten, die als Referenz für die Vertragsgestaltung genutzt werden können.

Mit ÉGAlim wurde auch den Begriff der Kaskade in der Wertschöpfungskette eingeführt ("eine Vorwärtsbewegung des Preises"), um die Indikatoren bis zum Verbraucher durchzusetzen. Hierzu wurde der relevante Teil des Handelsgesetzbuchs über Transparenz, wettbewerbsbeschränkende Praktiken und andere verbotene Praktiken neu gefasst.

Geltungsbereich des Gesetzes ÉGAlim 1

Das Gesetz erstreckt sich grundsätzlich auf alle Handelsgeschäfte im Bereich der Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse. Ausgenommen sind:

- Direktverkäufe an Verbraucher („Direktvermarktung“)
- Spenden an Wohltätigkeitsorganisationen zur Zubereitung von Mahlzeiten für benachteiligte Personen

Ausgenommen von der Verpflichtung zur schriftlichen Vertragsschließung sind Genossenschaften, wenn das Eigentum am Liefergut von den Genossen auf die Genossenschaft übergeht. Gleches gilt für die Beziehungen zwischen Erzeugerorganisationen oder Vereinigungen von Erzeugerorganisationen und Erzeugern.

¹⁵ Code rural et de la pêche maritime [Gesetz über den ländlichen Raum und die Seefischerei].

Eine Anmerkung zu der 10 %-Aufschlagsschwelle („PRS+10“) auf Handelsebene beim Verkauf von Lebensmitteln, die in unverändertem Zustand an den Verbraucher weiterverkauft werden: Diese wurde angehoben, um der zum Zeitpunkt der Gesetzesvorbereitung beobachteten Deflationstendenzen im Lebensmittelbereich entgegenzuwirken. Zudem sollten auch die Primärerzeuger davon profitieren. Dahinter steckt die Vorstellung, dass über die Margenvorschrift durch den „trickle-down-effect“ auch die Erzeugerpreise auf der Primärebene profitieren, indem die höheren Verbraucherpreise durchgereicht werden. Der verpflichtende Aufschlag soll dazu beitragen, die Quersubventionierung von Produkten auf Handelsebene und den Margendruck auf die vorgelagerten Ebenen zu vermeiden. Außerdem wurde ein wertmäßiger und mengenmäßiger Rahmen für Verkaufsförderaktionen, die Lebensmittel betreffen, in das Gesetz aufgenommen.

ÉGAlim 2-Gesetz (Nr. 2021-1357)

Das neue Gesetz soll das Gesetz ÉGAlim 1 stärken, indem einige Aspekte davon stringenter gehandhabt oder zusätzliche Vorschriften eingeführt werden. Der Originaltitel lautet „Gesetz zum Schutz der Vergütung von Landwirten“ (Sicherstellung einer „gerechten Entlohnung der Landwirte“)¹⁶. Das Ziel des Gesetzes ist grundsätzlich gleich wie bei ÉGAlim 1. Mit ÉGAlim 2 wurden wesentliche neue Regelungen zur Vertragsgestaltung und zum Preismechanismus in der Wertschöpfungskette in Kraft gesetzt.

Neu ist unter anderem folgendes:

- Verträge sind nun generell verpflichtend abzuschließen, jedoch mit unterschiedlichen Startterminen bezüglich der Umsetzung (z. B. bei Rindfleisch und Schweinefleisch ab 01.01.2022, bei anderen Produktbereichen spätestens ab 1.1.2023). Der erste Vertrag der Primärerzeuger*innen mit der aufnehmenden Hand (Verarbeiter, Händler etc.) muss neben anderen Aspekten auf jeden Fall die Produktionskosten berücksichtigen.
- Der Kaufpreis basiert auf einer Preisformel, die in aller Regel neben der Entwicklung der Produktionskosten (Indikatoren der wesentlichen Inputs) auch auf die Marktsituation sowie andere relevante Kriterien (z. B. Qualität) Bezug nimmt. In der Gewichtung der einzelnen Aspekte in der Preisformel sind die Verhandlungspartner*innen frei.
- Das nationale Institut für Statistik und Wirtschaftsanalysen (Insee) veröffentlicht regelmäßig (mindestens vierteljährlich) einen zusammenfassenden Datenträger, in dem alle Indikatoren für die relevanten Produktionskosten in der Landwirtschaft aufgeführt sind (Ipampa – Indizes für Agrarinputs); diese Daten werden über die Plattform „Agreste“ beim zuständigen Ministerium bereitgestellt.
- Die Werte der Agrar-Roherzeugnisse müssen über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg erhalten werden (Gebot der Nichtverhandelbarkeit). Verhandlungen zwischen Verarbeitungsunternehmen und dem Handel dürfen diesen Grundsatz nicht verletzen. In diesem Zusammenhang besteht auch eine Transparenzpflicht, die durch eine von drei Optionen (vollständige Transparenz, aggregierte Transparenz oder Intransparenz mit einem extern zu erstellenden Zertifikat) eingehalten werden muss. Dies gilt für jedes landwirtschaftliche Ausgangserzeugnis und für jedes Verarbeitungserzeugnis, das zu mehr als 50 % aus landwirtschaftlichen Rohstoffen besteht, ist der Anteil an der Zusammensetzung dieses Erzeugnisses in Form eines Volumenprozentsatzes und eines Prozentsatzes des Lieferantentarifs anzugeben.
- Jeder Vertrag enthält eine Klausel über die automatische Preisanpassung in Abhängigkeit von der Entwicklung der Kosten des landwirtschaftlichen Ausgangserzeugnisses oder der Verarbeitungserzeugnisse. Die Vertragsparteien bestimmen die Revisionsformel frei, wobei sie bestimmte Indikatoren für die Produktionskosten in der Landwirtschaft berücksichtigen.

¹⁶ LOI n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs

- Eine obligatorische Neuverhandlungsklausel im Fall von gravierenden Änderungen der Marktverhältnisse (z. B. Ukrainekrieg) wurde nun auf alle Glieder der Wertschöpfungskette ausgeweitet.
- Die Obergrenze für Sonderangebote wird (max. 34 % wertmäßiger Aktionsvorteil und max. 25 % des verkauften Jahresvolumens) wird von ÉGAlim 1 übernommen; der Wertrahmen gilt nur für Angebote für ein bestimmtes Produkt, dessen Preis vom Händler als niedriger als der Verbraucherverkaufspreis angekündigt wird oder dessen Menge im Vergleich zur üblichen Verpackung ohne entsprechende Preiserhöhung erhöht wird.
- Eine Anzeige zur Information des Verbrauchers über die Vergütungsbedingungen der Erzeuger landwirtschaftlicher Erzeugnisse wird für einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren erprobt.
- Zur Bewältigung von Konflikten bzw. Vermittlung von Streitigkeiten wird ein Konfliktmanagementausschuss beim zuständigen Ministerium für Landwirtschaft und Ernährungssouveränität eingerichtet.

Der Hauptzweck dieser durch ÉGAlim 2 geregelten vertraglichen Mechanismen (Kostenorientierung, Transparenz und Nichtverhandelbarkeit) besteht darin, den Teil des Preises, der den Preisen(bzw. Kosten) für primäre Agrarprodukten entspricht, in der gesamten Lebensmittelkette zu sichern und an die Endkunden weiterzureichen.

Geltungsbereich von ÉGAlim 2

ÉGAlim 2 findet Anwendung, wenn der Lieferant oder Käufer in Frankreich ansässig ist und die Agrarprodukte und Lebensmittel in Frankreich verkauft werden. Die Pflicht zum Abschluss schriftlicher Verträge gilt nicht für:

- Direktvermarktung an die Verbraucher
- Spenden an wohltätige Einrichtungen
- Verkauf auf Märkten (Märkte nationalen Interesses und andere physische Großmärkte)

Das Gesetz gilt für sämtliche Importe, nicht aber für Exporte. Dies bedeutet, dass alle Produkte, die in Frankreich verkauft werden, betroffen sind. Demnach wäre zum Beispiel ein Lieferant aus Deutschland von ÉGAlim betroffen und seine Kosten und Kostenstruktur wären nachzuweisen. Ein deutscher Primärerzeuger, der an einen französischen Verarbeiter liefert, müsste einen Vertrag abschließen, der den Vorgaben des relevanten Branchenverbands in Frankreich entspricht.

Das Gesetz erfasst nicht den gesamten Agrar- und Lebensmittelsektor. Ausgenommen sind:

- Obst und Gemüse, bestimmte Getränke (Wein, Sekt), Öle, Getreide und Mehl
- Handelsmarken, d. h. nur Herstellermarken sind von den ÉGAlim-Vorschriften des Code-Commerce betroffen
- Großhändler (obwohl diese ein zentrales Glied in der Wertschöpfungskette sind)
- Verträge zwischen Industrie und Gastgewerbe-Großhandel
- Ganze Branchen können sich durch Antrag eines Branchenverbandes von der obligatorischen Vertragsgestaltung und deren Inhalt befreien lassen.

Welcher Anteil der gesamten Agrarproduktion folglich tatsächlich von ÉGAlim 2 betroffen ist, kann nicht eingeschätzt werden. Die zentralen Tierproduktionsbereiche (Milch, Rind, Schwein etc.) sind nicht ausgenommen, während zum Beispiel die Getreidebranche die Möglichkeit zur Befreiung genutzt hat.

Kontrollen und Sanktionen

DGCCRF (Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes)

Einige Regelungen zu Sanktionen wurden seit Inkrafttreten von ÉGAlim 2 grundlegend reformiert. Dies gilt zum Beispiel für Praktiken aufgrund logistischer Fehlleistungen der Lieferanten (v.a. verspätete Lieferung, nicht

konforme Lieferung) gegenüber Händlern. Diese Strafen dürfen einen bestimmten Prozentsatz des Kaufpreises der betreffenden Produkte nicht überschreiten und müssen in einem angemessenen Verhältnis zu dem eingetretenen Schaden stehen.

Falls das Fehlen einer automatischen Preisrevisionsklausel in der schriftlichen Vereinbarung zwischen dem Lieferanten und dem Distributor oder ein Verstoß gegen Werbevorschriften und Aktionsangebote festgestellt wird, kann für eine juristische Person eine Geldbuße von höchstens 375.000 Euro verhängt werden.

Die zu verhängenden Strafen können bis zu 2% des jährlichen Umsatzes betragen. Eine Veröffentlichung der Verstöße mit Nennung der Unternehmen oder Personen ist, anders als in Spanien, nicht generell vorgesehen.

Evaluierung und Berichtspflichten

Die Beobachtungsstelle beim Ministerium (Observatoire de l'alimentation) erarbeitet jährlich einen Evaluationsbericht über die erreichten Fortschritte und Ergebnisse in der Funktionsweise der Lebensmittelkette und der Effizienz der durchgeführten Tätigkeiten, den sie dem Parlament vorlegt. Die Ergebnisse des Berichts werden veröffentlicht. Zusätzlich muss das gesamte Gesetz nach zwei Jahren (d. h. im Jahr 2024) evaluiert werden.

Neues Gesetz „ÉGAlim 3“

Aufgrund festgestellter Defizite der ÉGAlim-Gesetze 1 und 2 in einigen Bereichen hat eine Kommission aus Nationalversammlung und Senat am 15.03.2023 Vorschläge zur Verbesserung des Gleichgewichts in der Lebensmittelkette angenommen und für das weitere Gesetzesverfahren vorbereitet (Mollier-Sabet, 2023). Das als ÉGAlim 3 bezeichnete Gesetz - Gesetz Nr. 2023-221 – enthält u. a. folgende Einzelregelungen:¹⁷

- Die Wiederverkaufsschwelle in Höhe von 10 % („PRS+10“), die bereits im ÉGAlim 1 und 2 enthalten war, wird bis 2026 verlängert.¹⁸ Obst und Gemüse sind davon ausgenommen.
- Die Option 3 der Transparenzvorschrift (Nachweis durch ein extern erstelltes Zertifikat) wird erweitert, indem auch der Lieferant ein Dokument über die Lieferung abgibt.
- Die Nichtverhandelbarkeit der landwirtschaftlichen Rohstoffe in den Preisverhandlungen gilt nun auch für Handelsmarkenverträge und nicht mehr nur für Verträge mit Herstellermarken.
- Die Obergrenze für Sonderangebote bei Lebensmitteln (bereits im ÉGAlim 1 und 2) wird ebenfalls bis 2026 verlängert.

Darüber hinaus werden weitere Maßnahmen gegen Preisdumping und zur Begrenzung von Aktionen zur Verkaufsförderung, Obergrenzen für Strafen bei der Verzögerung von Lieferungen und Vorgaben für den Fall gescheiterter Lieferverhandlungen geregelt (AgE, 2023). Vor allem der letzte Punkt wurde bis zuletzt als Problem der Lieferanten gesehen, weil sie bei einem Scheitern der Verhandlungen in einer Übergangsfrist weiter liefern mussten und dies zu den Konditionen des zuletzt geschlossenen Vertrages, der möglicherweise keine einträglichen Preise enthält. Mit EGgalim 3 soll der Lieferant nach einem Scheitern der jährlichen Handelsverhandlungen versuchsweise nun die Wahl haben, entweder die Lieferungen einzustellen, wenn der Preis während der Kündigungsfrist als zu niedrig angesehen wird, oder eine 'klassische' Kündigungsfrist anzuwenden, die die wirtschaftlichen Bedingungen des Marktes berücksichtigen muss. Die Verhandlungsfrist wurde (um einen Monat) verlängert und es soll bei Konflikten ein Mediator eingeschaltet werden (Mollier-Sabet, 2023).

¹⁷ Das Gesetz wurde am 30.03.2023 verkündet und trat daraufhin in Kraft.

¹⁸ Verordnung Nr. 2018-1128 vom 12.12.2018 bezüglich der Anhebung des Schwellenwerts für den Wiederverkauf unter Einkaufspreis und der Regelung der Verkaufsförderung für Lebensmittel und bestimmte Lebensmittelerzeugnisse.

3.1.3 Italien

In Italien wurde Ende 2021 ein Legislativdekret (Nr. 198 vom 8.11.2021) veröffentlicht, mit dem die UTP-Richtlinie der Europäischen Union (2019/633) national umgesetzt wurde. Im Jahr 2023 wurden einige Modifikationen und Ergänzungen zu diesem Dekret

Italien hat anders als Spanien und Frankreich kein eigenes Gesetz zur Regulierung des Preismechanismus verabschiedet, sondern das Kaufverbot unter Herstellungskosten als zusätzliche UTP aufgenommen und entsprechend kodifiziert. Die UTP-Richtlinie der EU-KOM enthält kein Kaufverbot, eröffnet aber den Mitgliedstaaten die Möglichkeiten, bei der nationalen Umsetzung – in Abstimmung mit der EU-KOM – weitere „strengere als die in dieser Richtlinie vorgesehenen Vorschriften zur Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken beibehalten oder einführen, sofern diese nationalen Vorschriften mit den Regeln für das Funktionieren des Binnenmarkts vereinbar sind“ (siehe Art. 9 Abs. 1 der UTP-Richtlinie). Das Kaufverbot konnte daher nach einem Klärungsprozess mit der EU-KOM als zusätzliche UTP in die Direktive integriert werden können (Confagricoltura, 2023).

Die neuen Bestimmungen gelten für Verträge, die nach dem 15.12.2021 abgeschlossen werden. Ältere Verträge mussten bis zum 16.06.2022 an die neuen Vorschriften angepasst werden.

Das „Kaufverbot“ – in Italien ein „Verkaufsverbot“ – ist im Gesetz nur sehr knapp ausgeführt. Trotz des im Dekret geführten Begriffs „Verkaufsverbot“ ist laut Auskunft des Landwirtschaftsverbands Confagricoltura¹⁹ sowohl der Kauf als auch der Verkauf betroffen, sodass die Zuständigkeit und die rechtliche Verantwortung auf beiden Seiten der Handelspartner besteht.²⁰ Das Gesetz soll grundsätzlich die Verkäufer von Primärerzeugnissen schützen, da die Käufer (Verarbeitungs- oder Handelsunternehmen) generell in der stärkeren Position gesehen werden (Confagricoltura, 2023).

Den entscheidenden Passus des Dekrets enthält Artikel 5 („Sonstige unlautere Handelspraktiken“):

- Verboten sind ferner folgende Geschäftspraktiken: „übermäßige Vertragsbedingungen für den Verkäufer, einschließlich des Verkaufs von Agrar- und Nahrungsmittelerzeugnissen zu Preisen unterhalb der Produktionskosten“.²¹

Als zusätzliche Regeln für Verkäufe unter den Herstellungskosten von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln ist im Dekret folgendes bestimmt (Art. 7):

- Ein Verkauf mit Verlust ist bei frischen und verderblichen Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen nur im Falle nicht verkaufter Erzeugnisse zulässig, die von Verderblichkeit bedroht sind, oder im Falle von Geschäften, die mit dem Lieferanten abgesprochen und schriftlich vereinbart werden.
- In jedem Fall ist es verboten, dem Lieferanten vertragliche Bedingungen aufzuerlegen, die sich direkt oder indirekt aus dem Verderb oder Verlust von unter den Kosten verkauften Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln ergeben, sofern sie nicht vom Lieferanten fahrlässig verursacht wurden.
- Bei einem Verstoß gegen diese Vorschrift ist der Preis zu zahlen, „der sich aus den Einkaufsrechnungen ergibt, oder, falls eine Zuordnung der Einkaufsrechnungen nicht möglich ist, durch den Preis, der auf der Grundlage

¹⁹ Confagricoltura (Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana) [Allgemeiner Verband der italienischen Landwirtschaft] ist eine Organisation zur Vertretung italienischer Landwirtschaftsbetriebe. Confagricoltura ist eine der wichtigsten Branchenorganisationen in Italien mit 18 regionalen und 95 provinziellen Sektionen. Videogespräch am 13.02.2023.

²⁰ Ein Vertreter von Confagricoltura führte im Interview folgendes aus: „Die Regelung sollte in folgendem Sinn verstanden werden: Der Gesetzgeber sieht eine unfaire Handelspraktik in der Auferlegung übermäßig belastender Vertragsbedingungen für den Verkäufer, einschließlich des Verkaufs von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln zu Preisen unterhalb der Produktionskosten.“ [Übersetzung des Autors]

²¹ Im Original: „l'imposizione di condizioni contrattuali eccessivamente gravose per il venditore, ivi compresa quella di vendere prodotti agricoli e alimentari a prezzi al di sotto dei costi di produzione;“

der vom ISMEA²² ermittelten durchschnittlichen Produktionskosten berechnet wird, oder andernfalls durch den Durchschnittspreis, der für ähnliche Erzeugnisse auf dem Referenzmarkt erzielt wird.“

Eine Verpflichtung zur Schriftform der Abgabe- und Lieferverträge beim Verkauf von landwirtschaftlichen Produkten und Lebensmitteln existiert in Italien bereits seit 2012; diese wurde allerdings in der Praxis kaum umgesetzt. Falls eine Rahmenvereinbarung zwischen Verkäufer und Käufer besteht, reichen auch Belege (Rechnung etc.), durch die das Handelsgeschäft nachvollzogen werden kann. In dem Gesetz von 2012 wurde auch geregelt, dass die Zahlung innerhalb von 30 Tagen (bei verderblichen Produkten) und innerhalb von 60 Tagen (bei unverderblichen Produkten) erfolgen muss. Trotz dieser gesetzlichen Regelung ist die unzureichende Zahlungsmoral nach Einschätzung von Confagricoltura nach wie vor ein großes Problem, das nun mit dem neuen Gesetz gelöst werden soll.

Geltungsbereich

Der Geltungsbereich des Gesetzes umfasst Lieferungen von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln, die von im Inland ansässigen Lieferanten unabhängig vom Umsatz von Lieferanten und Käufern durchgeführt werden. Das Dekret betrifft somit alle im Inland ansässigen Lieferanten auf allen Stufen der Wertschöpfungskette. Ausländische Käufer sind somit nicht betroffen. Das Dekret hat eine rein nationale Perspektive. Damit sind Importe nicht von dem Dekret betroffen und umgekehrt können Exporteure auf der ersten Stufe (z. B. Agrargenossenschaften) ihre Produkte ebenfalls ohne Einschränkung durch das Verkaufsverbot im Ausland verkaufen (Confagricoltura, 2023).

Da italienische Landwirte nach Einschätzung von Confagricoltura fast vollständig in Italien verkaufen, erfasst das Dekret praktisch die gesamte in Italien hergestellte Primärerzeugung im Agrar- und Lebensmittelbereich, wobei die folgenden Handelsgeschäfte von dem Dekret ausgenommen sind:

- Abgabe an Endkonsumenten (Direktvermarktung etc.);
- Verkauf von Mitgliedern einer (Agrar-)Genossenschaft an die (Agrar-)Genossenschaften; in diesen Fällen ist keine Schriftform erforderlich;
- Handelsgeschäfte mit zeitgleicher Lieferung und Bezahlung;
- Unverkaufte Ware mit hohem Verderblichkeitsrisiko;
- Wenn Verkäufer und Käufer Primärerzeuger sind (zum Beispiel, wenn Futter gekauft wird und später Tiere verkauft werden und erst dann die Futterrechnung bezahlt wird oder wenn Saatgut oder Pflanzen gekauft werden und später, nachdem die Ernte verkauft ist, bezahlt wird). Diese Praxis ist in Italien weit verbreitet (Confagricoltura, 2023).

Neu wurde in das Gesetz aufgenommen, dass nun unter Gewährleistung der Anonymität Beschwerden im Zusammenhang mit unlauteren Praktiken angezeigt werden können, die von einzelnen Marktteilnehmern, Unternehmen oder Vereinigungen und Organisationen, die Unternehmen der Lebensmittelkette vertreten, stammen können. In der Vergangenheit konnte der Kläger nicht anonym klagen und Verbandsklagen waren ebenfalls nicht zulässig.

Formale Vorschriften (Dekret 198/2021, Art. 3 Abs. 2-4)

- Es muss vor der Lieferung ein schriftlicher Vertrag zwischen Lieferant und Abnehmer geschlossen werden. Im Vertrag müssen die Vertragslaufzeit, Menge und Eigenschaften des zu verkaufenden Erzeugnisses, der Preis sowie die Liefer- und Zahlungsbedingungen angegeben sein.

²² Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare [Nationales Institut für Dienstleistungen im Agrar- und Lebensmittelmarkt].

- Falls ein Rahmenvereinbarung zwischen den Handelspartnern vorliegt, genügen auch Transport- oder Lieferscheine, Rechnungen, Bestellungen, mit denen der Käufer die Lieferung der Produkte in Auftrag gibt.
- Die Mindestlaufzeit der Verträge beträgt zwölf Monate, außer in Fällen, in denen eine kürzere Laufzeit - auch aufgrund der Saisonabhängigkeit der Erzeugnisse - gerechtfertigt ist und von den Vertragsparteien vereinbart wird. Ausnahmen gibt es auch, wenn Berufsverbände Rahmenverträge mit kürzeren Laufzeiten vereinbaren.

Kontrollen und Sanktionen (Dekret 198/2021, Art. 8 Abs. 2-4)

Die Zuständigkeit für die Feststellung von Verstößen gegen die rechtlichen Bestimmungen bezüglich der Kaufverträge sowie unlauteren Geschäftspraktiken liegt beim Institut für Qualitätskontrolle und Betrugsbekämpfung (ICQRF) des Ministeriums für Landwirtschafts-, Ernährungs- und Forstpolitik (MIPAAF). Das ICQRF ist auch zuständig für die Verhängung der entsprechenden Verwaltungssanktionen, sei es von Amts wegen oder auf Beschwerde einer interessierten Partei hin.

Die verhängten Sanktionen werden auf der Webseite des MIPAAF veröffentlicht, wobei die Identität des Beschwerdeführers auf Wunsch vertraulich behandelt wird. Die Sanktionen können je nach Verstoß beträchtlich sein und Geldbußen von bis zu 3 % des Umsatzes im letzten Geschäftsjahr vor der Veranlagung betragen. In besonderen Fällen kann die Strafe verdoppelt werden.

3.1.4 Fazit

Die neuen Vorschriften in Spanien, Frankreich und Italien stellen eine Fortentwicklung von vorhergehenden Gesetzen bzw. rechtlichen Vorschriften dar. Mit diesen Rechtsentwicklungen waren in Spanien und Frankreich langwierige, aufwändige und breit angelegte Beteiligungsprozesse verbunden, an denen Akteure aller Ebenen der Wertschöpfungsketten, also auch der Ernährungsindustrie und des Lebensmittelhandels, beteiligt waren.

Die rechtlichen Regelungen zum Kaufverbot unter Herstellungskosten sind in den drei Ländern unterschiedlich hergeleitet und auch die Vorschriftenbreite und -tiefe weisen große Unterschiede auf. Große Unterschiede gibt es ebenso bei den Institutionen, die für die Implementierung und Kontrolle der Gesetze zuständig sind, sowie bei den Sanktionsvorschriften. Während Spanien und Frankreich detaillierte Regelungen entwickelt haben – Frankreich auf der Basis der GMO-Vorschriften für Branchenvereinbarungen (Art. 125, 148 und 168 GMO), Spanien implizit auf Basis der VO 633/2019 – hat Italien seine Regelung als weitere UTP definiert und kaum Detailregelungen entwickelt.

Hervorzuheben sind in Spanien der auf individueller Basis bzw. Verkäuferebene zu erbringende Kostennachweis, in Frankreich die eingeschränkte Berücksichtigung der Produktionskosten bei der Preisformel sowie die detailreichen und oft nicht leicht nachzuvollziehenden rechtlichen Regelungen und in Italien die eher beiläufige Regelung des Verkaufsverbots unter Herstellungskosten.

3.2 Implementierung und Bewertung

Der Umfang und die Qualität der Implementierung der gesetzlichen Regelungen zum Kaufverbot unter Herstellungskosten sind anhand von veröffentlichten Fachbeiträgen nicht zu ermitteln. Aus diesem Grund wurden im Rahmen der Untersuchung im Zeitraum Juni bis September 2022 schriftliche und mündliche Befragungen in den drei Ländern durchgeführt. Anzumerken ist, dass neben zahlreichen Antworten auch viele Anfragen unbeantwortet blieben oder aufgrund von fehlenden Kenntnissen nicht beantwortet werden konnten.

Da bei der Beantwortung der Fragen vielfach Interessen eine Rolle spielen, wird im Folgenden jeweils kenntlich gemacht, aus welchem Bereich (Stufe der Wertschöpfungskette, Akteursgruppen, Verbände etc.) die Informationen stammen. Einen Überblick über die geführten Interviews und die schriftlichen Antwortbeiträge sind unter Anhang 2 abgelegt.

Aus jedem Land wurden zusätzlich Beiträge in Fachzeitschriften, Blogs etc. in die Auswertung einbezogen. Die Quellen werden im Folgenden jeweils gekennzeichnet.

3.2.1 Spanien

Die Umsetzung des spanischen Lebensmittelkettengesetzes wird von der AICA überprüft, wobei die zentrale Ebene mit den regional zuständigen Einrichtungen dieser Behörde zusammenarbeiten. Durch die Registrierungspflicht von Lebensmittelverträgen ab Mitte 2023 kommt in die Umsetzung des Gesetzes deutlich mehr Druck. Die Erfahrungen mit dieser rechtlichen Vorgabe konnten jedoch in die durchgeführten Befragungen noch nicht einfließen.

Sicht der Produzentenverbände

ASAJA (*Größter landwirtschaftlicher Berufsverband Spaniens*)²³

- Der Berufsverband ASAJA geht davon aus, dass das Gesetz auf alle Lebensmittelverträge, die umsatzmäßig die Bagatellgrenze von 2.500 Euro überschreiten, angewandt wird. Das würde in der spanischen Land- und Viehwirtschaft die meisten Handelsgeschäfte betreffen und gelte neben allen Sektoren des Primärbereichs auch für die Lebensmittelindustrie und den Lebensmittelhandel.
- Das Gesetz sei zwar verabschiedet und in Kraft getreten, aber es werde inhaltlich nicht „richtig“ umgesetzt. Relevant seien weiterhin die Preise, die Industrie und Handel vorgäben und nicht, was die Primärerzeuger der aufnehmenden Hand berechnen würden.²⁴
- Für die meisten Sektoren der Land- und Viehwirtschaft lägen umfangreiche Informationen über die Produktionskosten (Methodik, Orientierungswerte etc.) vor, um die eigenen Kosten ermitteln zu können. Zum Beispiel stelle das Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung (MAPA)²⁵ zahlreiche Daten und Indizes bereit, die als Referenz oder Orientierung für die Berechnung dieser Kosten verwendet werden könnten.²⁶ Auch die Branchenverbände und Erzeugerorganisationen hätten eine sehr große Bedeutung bei der Erstellung, Berichterstattung und Verbreitung von auf ihre Sektoren zugeschnittenen Daten und Indizes für die möglichst genaue Feststellung der Produktionskosten.

UPA (*Nationaler Verband der Kleinbauern*)²⁷

- Der Verband der Kleinbauern UPA sieht das Gesetz formal und funktional bereits umgesetzt, wenngleich es zur Erreichung der vollen Wirkung noch Zeit benötige. Der Staat verfüge über Instrumente zur Durchsetzung, Kontrolle (z. B. die obligatorische Registrierung von Verträgen) und Sanktionierung.
- Ein wichtiger Punkt sei, dass es mit der AICA eine starke Behörde gebe, die die Umsetzung und Durchsetzung des Gesetzes überwacht. Dennoch hätten viele Erzeuger*innen nach wie vor Angst vor Repressalien, wenn sie die Nichteinhaltung der Gesetzesvorschriften bei der AICA meldeten. Beschwerden könnten zwar (sowohl in verwaltungstechnischer als auch in rechtlicher Hinsicht) anonym eingereicht werden, aber die

²³ Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores [Landwirtschaftsverband der Junglandwirte]: 200.000 Mitglieder; Videogespräch am 31.08.2022.

²⁴ Dies wird auch durch eine Meldung des ASAJA Castilla-La Mancha vom 24.3.2023 bestätigt (ASAJA, (2023). Als Folge wurde von ASAJA die obligatorische Registrierung von Lebensmittelverträgen gefordert (ab dem 1. Juli 2023 in Kraft).

²⁵ Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación [Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung].

²⁶ <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/observatorio-cadena/default.aspx> und <https://www.mapa.gob.es/es/estadistica/temas/estadisticas-agrarias/economia/precios-percibidos-pagados-salarios/precios-pagados-por-los-agricultores-y-ganaderos/default.aspx>

²⁷ UPA: Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos [Verband der Kleinbauern und Viehzüchter]: ca. 80.000 Mitglieder; Videogespräch am 06.09.2022.

Erzeuger*innen hätten Vorbehalte und würden daher auf die Meldung von Verstößen verzichten. Bei fehlenden schriftlichen Verträgen reagiere die AICA sehr schnell und konsequent.

*COAG (Landesweite Koordinierungsstelle für zahlreiche Bauernverbände in Spanien)*²⁸

- Nach Einschätzung der COAG sind zwar schriftliche Verträge mit den Erzeugern heute weiter verbreitet als noch vor zehn Jahren, aber es sei noch ein weiter Weg zu gehen, bis überall schriftliche Verträge vor Lieferung der Leistungen abgeschlossen würden. Es gebe jedoch Sektoren, wie z. B. den Milchsektor, in denen bereits eine fast vollständige Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften vorliege. Die Einführung des digitalen Vertragsregisters, eines von der Verwaltung eingerichteten Dokumentenspeichers, in dem die Verträge zwischen Primärerzeugern und ihren Abnehmern ab Mitte 2023 registriert werden müssten, habe in dieser Hinsicht einen großen Einfluss.
- Vor allem die Vorschrift, nicht unter Produktionskosten zu verkaufen und das Verbot der „Wertzerstörung“ in der Lebensmittelkette, sei ein so tiefgreifender kultureller Wandel, dass er eine lange Anpassungszeit erfordere. Diese Paradigmenwechsel seien notwendig und müssten auf den gesamten Binnenmarkt der Gemeinschaft ausgedehnt werden, und zwar durch die Förderung der nationalen Politiken und die Änderung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften. Das Lebensmittelkettengesetz alleine sei nicht ausreichend, um die bestehenden Probleme zu lösen; es müsste durch ein Spekulationsverbot und andere Maßnahmen ergänzt werden.
- Andererseits zeige sich auch, dass sich die Gestaltung der Wertschöpfungskette durch die Veröffentlichung von Branchenstudien, Preis- und Kostenindizes usw. durch nationale und regionale Verwaltungsstellen, Universitäten und andere öffentliche oder private Einrichtungen verändere. Auch die Erzeuger hätten ihren Kenntnisstand über ihre Produktionskosten verbessert, was ein zusätzliches und wichtiges Element für das Management der Situation und die kurz- und mittelfristige Verbesserung ihrer Rentabilität darstelle.

Landwirtschaftliche Unternehmen

*Rinderzüchter (Katalonien)*²⁹

- Das Gesetz sei zwar offiziell in Kraft und theoretisch vollständig umgesetzt, aber in der Praxis würden nur einige Aspekte des Gesetzes realisiert. Die schriftlichen Verträge würden größtenteils auf Wunsch der Industrie (Schlachthöfe) geschlossen, die wiederum Inspektionen und Kontrollen durch die AICA fürchteten. Der Landwirt schätzt, dass der Vertrag beim Handel zu etwa 60 % angewendet werde, allerdings mit steigender Tendenz.
- Der Aspekt, der nicht umgesetzt werde, sei die Verwendung der Produktionskosten zur Bestimmung des Preises. Das Hauptproblem bei der Anwendung des Gesetzes sei die Ermittlung der Produktionskosten. Die Bereitstellung von Referenz- oder Orientierungswerten durch offizielle Institutionen wäre wahrscheinlich eine große Hilfe bei der Preisbestimmung.
- Bislang seien die Beschwerden über fehlende Verträge meist auf Routinekontrollen der AICA zurückzuführen und nicht auf Beschwerden von Landwirten, die immer noch Repressalien in Form von Absatzverlusten fürchteten.

²⁸ COAG: La Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos; schriftliche Antworten am 17.08.2022 / 10.03.2023.

²⁹ Videogespräch am 16.09.2022.

Groß erzeuger aus dem Obstbereich (Beerenobst, Andalusien)³⁰

- Ein im Rahmen der Untersuchung befragter größerer und auch international agierender Obstproduzent beklagte, dass das Gesetz zwar vorhanden sei, aber die fehlenden Kontrollen zu Frustration bei vielen Erzeugern führe. Das Unternehmen habe den Eindruck, dass sie selbst zwar alle administrativen Schritte unternommen hätten, die Vorschriften in der weiteren Lebensmittelkette jedoch nicht befolgt würden.

Verarbeitungsindustrie

Rindfleischverarbeitung (Elaborados Cárnicos Medina S.A.)³¹

- Das Gesetz werde in Form von Verträgen umgesetzt, aber die Preisgestaltung basiere nicht oder nur zum Teil auf den Produktionskosten. Die inhaltliche Anwendung des Gesetzes stecke noch am Anfang, was vor allem auf die mangelnde Kenntnis der Produktionskosten der Primärerzeuger zurückzuführen sei. Während größere Primärerzeuger, die ihre Kosten methodisch erfassen, ihre Produktionskosten kennen würden, sei dies vor allem bei kleineren Landwirten mit einer geringen Anzahl an Tieren nicht der Fall.
- In der Praxis würden die Marktpreise zugrunde gelegt, die sich im Zusammenhang mit Versteigerungen ergeben oder von Preisfindungskommissionen („Lonjas“)³² festgesetzt werden. Letztere würden die Preise unter Berücksichtigung der Erzeuger, der Industrie, der internationalen Märkte usw. festlegen.
- Zu den Schwierigkeiten bei der Berechnung der Produktionskosten bei Rindern komme noch die Heterogenität des Sektors. Faktoren wie Rassen und Geschlecht der Tiere, Produktionsgebiete und Betriebsgröße hätten einen entscheidenden Einfluss auf die Produktionskosten. Daher müssten Preistabellen festgelegt werden, die den spezifischen Problemen der einzelnen Sektoren Rechnung trügen.
- Es gehe dabei nicht um die Festlegung von Mindestpreisen, sondern darum, einen Richtwert für die Preisverhandlungen zu erhalten. Der Produktionssektor (vor allem Groß erzeuger) sollte diese Referenzwerte nach Ansicht des befragten Verarbeitungsunternehmens gemeinsam mit amtlichen oder ministeriellen Experten*innen festlegen.

Weitere Einschätzungen

- Der nationale Verband der Milchindustrie FeNIL³³ hält das Gesetz für schwer umsetzbar, da es mit unklar definierten Begriffen (vor allem bezüglich der Produktionskosten) arbeite und der Käufer bestraft werde, wenn er die Produktionskosten des Verkäufers nicht kennt. Der Verkäufer könne außerdem seine Kosten jederzeit durch Investitionen, Lohnerhöhungen oder zusätzliche Verträge ändern.
- Seitens des Verbands der Supermarktketten ACES³⁴ werden die verwirrenden und unklaren Kriterien, die seitens der AICA zur Umsetzung des Lebensmittelkettengesetzes veröffentlicht wurden, beklagt.

Der Abschluss der Verträge und deren Prüfung, Dokumentationen sowie die zu erwartende umfassende Rechtspflege dürfte massive bürokratische Kosten verursachen. Der Unternehmerverband Südspanien (CESUR) stellt auf seiner Konferenz zur Anwendung des Ley de la Cadena Alimentaria fest, dass die Reform zwar mit dem Ziel entstanden sei, das Problem der Rentabilität der Landwirte zu lösen. Die Unternehmer seien jedoch der

³⁰ Videogespräch am 09.09.2022.

³¹ Videogespräch am 07.09.2022.

³² Eine „Lonja“ ist eine Einrichtung der jeweiligen Provinzregierung, die wöchentlich die Verkaufspreise für Agrarerzeugnisse durch die gleichberechtigte Beteiligung von Erzeugern und Händlern durch eine größtmögliche Übereinstimmung zwischen Angebot und Nachfrage festlegt (<http://www.lasalina.es/economiayhacienda/agriculturayganaderia/mercado/lonja/index.html>).

³³ FeNIL: Federacion National de Industrias Lacteas [Nationaler Verband der Milchindustrie]; dieser Verband umfasst 60 Unternehmen, die 95 % der in Spanien erzeugten Milch verarbeiten; Videogespräch am 05.09.2022.

³⁴ ACES: Asociación de Cadenas Españolas de Supermercados [Verband der spanischen Supermarktketten]; Videogespräch am 15.09.2022

Ansicht, dass die Verordnung derzeit eher dazu angetan sei, die Hindernisse und Unzulänglichkeiten, mit denen der Sektor bereits vorher konfrontiert war, zu verstärken (RegiónDigital.com, 2022). Die Unternehmer seien mit diesem Gesetz nicht zufrieden, denn trotz der ursprünglich guten Absichten des Gesetzgebers habe es den Markt übermäßig reguliert und eine marktwidrige bzw. „unnatürliche“ Preisfindung festgelegt. Dies schaffe mehr Bürokratie in den Verwaltungen der Unternehmen und verlangsame die Abläufe in den Wertschöpfungsketten (RegiónDigital.com, 2022).

Kontrollen der AICA

Einen Hinweis auf den Umsetzungsstand liefert die AICA, die Kontrollen bezügliche der Umsetzung und Einhaltung des Lebensmittelkettengesetzes durchführt sowie die auf nationaler Ebene verfolgten Verfehlungen und Sanktionen mit Namensangaben veröffentlicht (AICA, 2023a):

- Im ersten Quartal 2023 identifizierte und veröffentlichte die AICA insgesamt 69 Sanktionen. Der Großteil der verhängten Sanktionen lag bei maximal 5.000 Euro und die höchste Sanktion eines Unternehmens bei 11.500 Euro. Einen Bezug zur Preisfestlegung oder Preisveränderung haben lediglich 11 Sanktionen, wobei es sich dabei in aller Regel um eine fehlende Preisfestlegung im Vertrag handelt. Die meisten Sanktionen beziehen sich auf eine Nichteinhaltung von Zahlungsterminen.
- Die Veröffentlichung der Sanktionen auf der Website des Ministeriums dürfte mit einem entsprechenden Reputationsverlust verbunden sein; im Wiederholungsfall erhöhen sich dann auch die anfänglich niedrigen Strafen zu relevanten Beträgen.

Letzteres wird von der UPA bestätigt, die in der Bekanntmachung von Sanktionen ein grundlegendes Element für das Funktionieren des Gesetzes sieht: "Die Verbraucher und die Gesellschaft müssen mit Namen und Vornamen wissen, wer schlechte Geschäftspraktiken anwendet, die Landwirten und Viehzüchtern schaden."³⁵

Im gesamten Jahr 2022 erfolgten im Rahmen von 872 Inspektionen 272 Sanktionen, davon 54 % wegen fehlender Einhaltung der Zahlungsfristen (betrifft vor allem die Industrie und den Großhandel). Die Kontrollen betrafen hauptsächlich die Bereiche Obst- und Gemüsesektor sowie Geflügel (AICA, 2023b). Acht Sanktionen wurden wegen Nichteinhaltung des Verbots der Wertvernichtung in der Kette verhängt.

Die umfassende Umsetzung dieses Gesetzes, zu der die Kontrollen beitragen sollen, ist aus Sicht der Regierung (MAPA) für seine Wirksamkeit unerlässlich. Ein Kulturwandel solle alle Akteure dazu anregen, die ordnungsgemäße Anwendung der Vorschriften zu überwachen und Verstöße ggf. anzuprangern (MAPA, 2022b).

Ermittlung der Produktionskosten

Nach Ansicht des befragten Rinderzüchters basieren Erzeugerpreise weiterhin nicht auf den Produktionskosten, sondern in der Regel auf Ergebnissen von Versteigerungen oder Lonjas³⁶, die die Preise entsprechend dem Angebot und der Nachfrage zum jeweiligen Zeitpunkt festlegen.³⁷ Allerdings seien diese Preisermittlungen aus Sicht des fairen Wettbewerbs umstritten, da ihnen Preisabsprachen vorgeworfen würden. Die Verträge seien dann in der Praxis an den in der Auktion festgelegten Preis gebunden. Indirekt spiegelten sich die Schwankungen bei den Produktionskosten (auch wenn sie nicht berechnet werden) in den Marktpreisen, die von Vertretern der Industrie und der Landwirte wöchentlich überprüft würden. Je nach Teilnahme an Qualitäts- oder Tierschutzprogrammen würden Preiszuschläge auf den Marktpreis erhoben. Als Orientierung bezüglich der

³⁵ Videogespräch am 06.09.2022.

³⁶ Eine Lonja ist eine Einrichtung der jeweiligen Provinzregierung, die wöchentlich die Verkaufspreise für Agrarerzeugnisse durch die gleichberechtigte Beteiligung von Erzeugern und Händlern durch eine größtmögliche Übereinstimmung zwischen Angebot und Nachfrage festlegt (<http://www.lasalina.es/economiahacienda/agriculturaganaderia/mercado/lonja/index.html>).

³⁷ Videogespräch mit einem Rinderzüchter (Katalonien) am 16.09.2022.

Produktionskosten würden auch die Ergebnisse von Betriebsanalysen im Rahmen eines Netzes typischer Betriebe genutzt (Rengrati)³⁸.

Von einigen Marktbeobachtern wurde in den Befragungen angemerkt, dass eine klare Definition der „effektiven Produktionskosten“ fehle, sodass die Umsetzung in der Praxis Schwierigkeiten verursache. Das sieht auch der Spanische Verband der Agrargenossenschaften ganz ähnlich.³⁹

- Es gebe keinen offiziellen Index zur Ermittlung der Produktionskosten. Entweder die Regierung selbst oder die berufsübergreifenden Organisationen sollten diese Daten bereitstellen, um eine Referenz für die Produktionskosten zu haben. Diese Orientierungswerte seien rechtlich erlaubt, solange sie nicht ungeprüft übernommen werden. Wettbewerbsstarke Unternehmen sähen diese Forderung jedoch kritisch.
- Die Produktionskosten würden je nach Betrieb unterschiedlich hoch angesetzt. Der Vertrag könne sich auf einen Index, einen Markt oder eine Auktion beziehen. Zu beachten sei in jedem Fall, dass der Preis über den effektiven Produktionskosten liege, was im Betrieb oder in einem mehr oder weniger langen Zeitraum der Fall sein könne, um die Höhen und Tiefen des Marktes zu berücksichtigen.
- Jeder erwarte der Einfachheit halber Benchmarks (Referenzwerte), weil jeder Betrieb eine andere Kostenstruktur habe. Derzeit würden die Produktionskosten in den Verträgen unterschiedlich hoch angesetzt, was für die aufnehmende Hand zusätzliche Vertragskosten verursache und daher von deren Seite abgelehnt werde. Grundsätzlich gelte, dass jeder Vertrag einen Warenpreis enthalten muss, der mindestens die Herstellungskosten des Verkäufers deckt.
- In einigen Produktbereichen sei es besonders schwierig, diese Vorschrift einzuhalten. Ein Beispiel sei Frischobst, wo ein und dieselbe Produktion mehrere Kategorien haben könne, von denen die erste im Verkauf wertmäßig hoch und die zweite schon deutlich niedriger eingeschätzt werde, aber die Produktionskosten bei beiden Kategorien gleich hoch seien. Auch die Abfall- oder Nebenprodukte, die für die Industrie bestimmt seien, hätten die gleichen Produktionskosten wie die erste und zweite Kategorie Frischobst, während ihr Wert als Produkt minimal oder gleich null sei. Außerdem müsse diese Ware industriell weiterverarbeitet werden, damit sie einen Handelswert auf einem völlig anderen Markt erreiche.
- Die Regierung wolle auch sektorbezogene Analysen und Studien über die Lebensmittelkette in Auftrag geben, um Kostenreferenzen in der gesamten Kette festzulegen. Der Lebensmittelhandel kooperiere aber nicht, da er keine Kosten- und Margentransparenz wünsche. Während die Produktionskosten auf der Primärebene und die Verbraucherpreise bekannt seien, fehle es an Informationen über die Verarbeitungs- und Handelskosten dazwischen. Die EU-Kommission habe die EU-Staaten gebeten, hierzu Daten zu liefern.
- Bei einer stichprobenartigen oder anlassbezogenen Kontrolle werde geprüft, ob der Kaufvertrag einen Preis vorsehe, der über den Kosten des Verkäufers liege, und nicht über den durchschnittlichen Kosten des Sektors im Allgemeinen oder der Region usw. Letzteres könnte ein Anhaltspunkt für die Betriebe sein, bestimme aber nicht die tatsächlichen Produktionskosten. Der Vertrag könne sich auf einen Index, einen Markt oder eine Auktion beziehen, müsse aber immer darauf achten, dass der Preis über den effektiven Produktionskosten liege, was im Betrieb oder in einem mehr oder weniger langen Zeitraum der Fall sein könne, um die Volatilität des Marktes zu berücksichtigen.

Theoretisch gelte das Gesetz auch für Importe, aber aus Gründen der Kontrolle und der Umsetzung sei es unmöglich, das Gesetz gegen Unternehmen außerhalb Spaniens anzuwenden. Das Gesetz führe nicht zu einer Verwaltung der Märkte, vor allem wenn der Markt die EU sei und nur Unternehmen auf dem spanischen Markt kontrolliert werden könnten, nicht aber die außerhalb Spaniens tätigen Unternehmen.

³⁸ Rengrati ist das Akronym für „Red Nacional de Granjas Típicas“ [Nationales Netz typischer Betriebe].

³⁹ Der spanische Agrargenossenschaftsverband (Cooperativas Agro-alimentarias de España) vertritt mehr als 3.600 landwirtschaftliche Genossenschaften mit einem Umsatz von 34,2 Mrd. Euro und mehr als einer Million Mitgliedern in ganz Spanien und in praktisch allen Agrar- und Ernährungssektoren. Videogespräch am 02.08.2022.

Die COAG vertritt folgende Ansichten:

- Die Produktionskosten jedes Beteiligten in der Lebensmittelkette, nicht nur der einzelnen Primärerzeuger, müssten auf persönlicher und individueller Basis bestimmt werden. Es gebe keine allgemeine Festsetzung der Kosten pro Sektor, Produktionsbereich oder Glied der Kette, weder durch eine öffentliche noch durch eine private Einrichtung. Jeder Teilnehmer der Kette müsse seine Produktionskosten kennen und dokumentieren, z. B. im Falle einer Reklamation wegen Wertvernichtung. Das Gesetz selbst enthalte keine erschöpfende Liste der Kosten, die bei der Ermittlung der Kosten zu berücksichtigen seien.
- In der Praxis könne jeder Hersteller seine Produktionskosten auf eine bestimmte Weise berechnen und dokumentieren. Wenn zum Beispiel ein Rindfleischerzeuger einen Vertrag zum Preis X abgeschlossen habe und sich im folgenden Jahr die Futterkosten um 30 % erhöhten, dann solle dieser Erzeuger diese Preiserhöhung mitteilen. Falls dann der Käufer weiterhin nur den alten Preis zahlen wolle und im Vertrag feststrecke, könne der Verkäufer die Wertvernichtung in der Kette anzeigen, sofern der Vertrag schließlich geschlossen werde.
- Verwaltungen und andere Stellen (Branchenverbände, AICA etc.) könnten Analysen zu Kostenstrukturen in der Lebensmittelkette veranlassen und veröffentlichen, um die verschiedenen Glieder der Kette dabei zu unterstützen, ihre Situation in Bezug auf die ermittelten Referenzwerte zu kennen und ihre jeweilige Wettbewerbsfähigkeit im Markt einordnen zu können. Inzwischen gebe es viele Beispiele für Studien, die von den Behörden zu den Produktionskosten durchgeführt worden seien und die von den Erzeugern bei der Ermittlung ihrer eigenen Kosten berücksichtigt werden könnten (z. B. Olivenöl, Milch).

Vereinzelt wurde angemerkt, dass das Gesetz auch nach über einem halben Jahr nach dessen Inkrafttreten weitgehend noch immer nicht umgesetzt werde. Wie die Regierung (MAPA) erklärt habe, hänge die Einhaltung des Gesetzes von der Entwicklung der Verwaltungspraxis in den autonomen Gemeinschaften ab, die sich nun aber verbessern würden (Rama, 2022). Laut MAPA funktioniere dagegen das Lebensmittelkettengesetz trotz des Anstiegs der Verbraucherpreise (MAPA, 2023; El Debate, 2022). Dieser sei die Folge von Kostensteigerungen (v. a. der Energiekosten als Folge des Ukrainekrieges und des Klimawandels) und nicht der Gewinnmargen in der Verarbeitung und im Handel. Die Lebensmittelkette funktioniere einwandfrei und es sei durch das neue Gesetz mehr Transparenz und Ausgewogenheit in der Kette erreicht worden.

3.2.2 Frankreich

Im Frühjahr 2022 hat die Französische Nationalversammlung eine Evaluierung zur Bewertung der Auswirkungen des ÉGAlim-Gesetzes von 2018 – als drei Jahre nach dessen Inkrafttreten – vorgelegt (Assemblée Nationale, 2022). Die Berichterstatter nutzten mehrere Gespräche im Rahmen eines Runden Tisches, an denen verschiedene Wirtschaftsakteure, Berufsverbände und Verbrauchervertreter teilnahmen. Es wurde festgestellt, dass die Bilanz von ÉGAlim 1 auch drei Jahre nach Inkrafttreten noch „halbherzig“ bzw. unbefriedigend ist (ibid.). Begründet wurde diese Einschätzung damit, dass die Primärerzeuger und auch die Verarbeitungsindustrie nicht von den Regelungen (z. B. Anhebung der Schwelle für den Wiederverkauf unter Selbstkosten um 10 % und dem beschränkten Rahmen für Sonderangebote) profitierten. Hingewiesen wurde auf die für eine objektive Bewertung der konkreten Auswirkungen des Gesetzes unzureichend verfügbaren Daten zu den Preisen und Gewinnspannen in der Landwirtschaft, vor allem wenn es um die Berücksichtigung der Produktionskosten gehe.

Von zentraler Bedeutung ist die Festlegung einer Preisformel im Kaufvertrag, die vor allem auf Kosten-, Marktpreis- und Qualitätsindikatoren Bezug nimmt. Auf dieser Grundlage wird zum Beispiel bei jedem Verkauf von Tieren der Erzeugerpreis neu berechnet.

Der nationale Berufsstand FNSEA⁴⁰ beurteilt EGAlim 2 und dessen Umsetzung folgendermaßen:

- Das Gesetz werde schrittweise auf der Ebene der Vertragsabschlüsse zwischen dem Erzeuger und dem Erstkäufer umgesetzt (vor allem in der Tierbranche). Bei den Vertragsverhandlungen zwischen Industrie und Handel über Markenprodukte werde es stärker umgesetzt.
- Eine der Schwierigkeiten, auf die man stoße, bestehe darin, dass einige Händler das Prinzip der verpflichtenden Vertragsgestaltung entsprechend den gesetzlich geschaffenen Vorgaben („Contractualisation“) an sich blockieren und nicht auf Vertragsvorschläge reagieren würden.
- Die Nichtverhandelbarkeit von Agrarrohstoffen in allen Verträgen der Lieferkette habe die Verhandlungen auf die Industrierohstoffe (Verpackung, Logistik, Energie etc.) verlagert.
- Priorität habe die Umsetzung des Gesetzes sowie die Wirksamkeit all dieser Bestimmungen, was noch nicht der Fall sei: Es fehlten etwa zehn Dekrete. Darüber hinaus sei es von größter Bedeutung, die ordnungsgemäße Anwendung des Gesetzes zu überwachen und schlechte Praktiken zu bestrafen.
- Die Preise seien in den meisten landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus verschiedenen Gründen nach oben gerichtet, wobei das Gesetz auch dazu beigetragen habe. Es habe eine neue Dynamik angestoßen und bleibe ein wichtiges Instrument zur Sicherung der Produktion zu einem Zeitpunkt, an dem die Frage der Ernährungssouveränität im Vordergrund stehe.
- Die Neuverhandlungen infolge der starken Volatilitäten am Markt seien noch nicht abgeschlossen, da die nach dem Gesetz obligatorischen Revisions- und Neuverhandlungsklauseln nicht so formuliert gewesen seien, dass sie ab Beginn des Ukrainekrieges und der Auswirkungen auf die Lieferkette aktivierbar gewesen wären.
- Die landwirtschaftlichen Branchenverbände seien federführend bei der Festlegung der Indikatoren für die landwirtschaftlichen Produktionskosten, wobei sie von den technischen Instituten für die Landwirtschaft unterstützt würden. Diese Indikatoren und deren Berücksichtigung in den Verträgen seien dann Gegenstand von Verhandlungen.
- Tatsächlich hätten hauptsächlich die Erzeugerorganisationen die Rolle, die Verträge mit den Käufern auszuhandeln und somit den Preis auf der Grundlage der Indikatoren zu gestalten. Das Gesetz verpflichtete zu drei Arten von Indikatoren bei der Preisbildung: Markt-, Produktionskosten- und Qualitätsindikatoren. Folglich würden die Branchenverbände nach und nach immer mehr Indikatoren für die Produktionskosten festlegen, die die verschiedenen Produktionsmethoden widerspiegeln, die Qualität (Bio, Qualitätszeichen, konventionell etc.) reflektierten oder nach geografischem Gebiet (Ebene oder Gebirge etc.) differenzierten. Es ermögliche den Marktteilnehmern einen Preis zu bilden, der sich den tatsächlichen Produktionskosten der Erzeuger so weit wie möglich annäherte. Dies werde im Rindersektor bereits entsprechend umgesetzt.
- Je nach Branche würden die Indikatoren als absoluter Wert (Tierbranche) oder als Index veröffentlicht. Hier sei der öffentliche IPAMPA-Index (diverse Betriebskosten) zu nennen, der vom INSEE⁴¹ verbreitet werde. Dieser sei besonders reaktionsschnell (teils wöchentlich) und könne daher gut in den Verträgen genutzt werden.
- Problematisch sei, dass die Branchenverbände bei der Veröffentlichung von ad-hoc-Indikatoren für die Produktionskosten, die neben den Betriebskosten auch die Finanzierungs- und Arbeitskosten (Arbeitnehmer und Betriebsinhaber) berücksichtigen sollten, möglichst aktuell sein müssen. Die Veröffentlichung und Aktualisierung dieser Indizes sollte daher von den Branchenverbänden stärker automatisiert werden.

⁴⁰ FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles) ist eine Dachorganisation mit 212.000 Mitgliedern zur nationalen Vertretung von 20.000 lokalen Landwirtschaftsgewerkschaften und 31 spezialisierten Verbänden. Schriftliche Beantwortung der Leitfragen am 05.08.2022.

⁴¹ Institut national de la statistique et des études économiques [Nationales Institut für Statistik und Ökonomische Studien]

Eine Vertreterin der Landwirtschaftskammern (Chambres d'agriculture France)⁴² berichtet zur Umsetzung des Gesetzes:

- Bislang gebe kaum Verträge und somit könne nicht von einer breiten Implementierung des neuen Gesetzes gesprochen werden.
- Die Landwirt*innen müssten initial einen Vorschlag für den Handelsvertrag machen. Wenn kein Vorschlag gemacht werde, gäbe es Probleme mit Gefahr einer Strafzahlung. Vor Einführung des neuen Gesetzes sei der Käufer dafür verantwortlich gewesen, einen Vertrag vorzulegen. In der Praxis habe sich dies bislang nur wenig geändert.
- Kontrollen von Verstößen gegen die gesetzlichen Regelungen und nachfolgende Sanktionen gebe es bisher kaum, weil die Politik und Verwaltung Angst vor Demonstrationen hätten.
- Es habe im Vorfeld der Einführung des Gesetzes nicht genug Trainings für die Landwirt*innen gegeben; dies solle nun nachgeholt werden. Die verpflichtenden Verträge gebe es erst seit 10/2021 und die Landwirt*innen seien davon etwas überrascht worden. Teilweise seien von Aufkäufern auch Falschinformation gestreut worden.
- Da nur Jurist*innen, nicht aber die Berater*innen der Landwirtschaftskammern, Verträge ausarbeiten dürften, fehle es an entsprechender Unterstützung oder diese sei sehr teuer. Seitens der Landwirtschaftskammern seien keine Musterverträge ausgearbeitet worden.
- Die Genossenschaften seien bezüglich der Bezahlung bzw. der Erzeugerpreis nicht gut eingeschätzt; sie hätten vor dem Hintergrund der Preis-/Kostenentwicklung im Jahr 2022 bereits im Juli 2022 aufgehört, die Preisformel anzuwenden.

CR - Coordination Rurale⁴³

Die Auskünfte von CR zu ÉGAlim 2 betreffen in erster Linie den Rindfleischbereich.

- Das Gesetz sei bei Fleisch seit Anfang 2022 in Kraft. Die Verträge beruhten in aller Regel auf Standardverträgen, die von der Branchenorganisation (z. B. INTERBEV, CNIEL, INAPORC) zur Verfügung gestellt würden.
- Die Implementation liege deutlich hinter der Planung zurück und daran habe sich in den letzten Monaten auch nicht viel geändert. Es gebe vor allem kaum Verträge zwischen der Primärerzeugung und der ersten Verarbeitungsstufe. Bislang hätten jedoch kaum Kontrollen stattgefunden.
- Die Umsetzung der Verpflichtung zur Vertragsgestaltung nach den rechtlichen Vorgaben („Contractualisation“) befindet sich sozusagen noch in einer Testphase. Dies betreffe den Rindfleischbereich mit dem Preistunnel, der nach dieser Phase einer Evaluation unterzogen werden solle.
- Die Regelungen des ÉGAlim zur Vertragsgestaltung seien kompliziert, da viele Indikatoren, zum Beispiel für Futter, Energie, Dünger etc. berücksichtigt werden müssten, um eine sachgerechte und faire Preisbildung zu erreichen. Im Vertrag könne gewählt werden, welche Indikatoren angewandt werden.
- Bei ausländischen Unternehmen sei keine „Contractualisation“ durchzuführen.
- Über die staatliche Stelle für die Beobachtung der Marktpreise und Margen bei Lebensmitteln⁴⁴ würden umfangreiche nützliche Informationen zur Vertragsgestaltung bereitgestellt.

⁴² Die französischen Landwirtschaftskammern haben ähnliche Aufgaben wie die Landwirtschaftskammern in Deutschland. Die Kammern sind stark in der landwirtschaftlichen Beratung und im Versuchswesen engagiert. Videogespräch am 27.09.2022.

⁴³ Coordination Rurale ist eine Gewerkschaft im Dienst aller Sektoren der Landwirtschaft. Videogespräch am 08.07.2022.

⁴⁴ Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires - Rapport au Parlement 2022 (https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/285529.pdf)

Ifip – Institute du Porc⁴⁵

Die Aussagen von Ifip betreffen den Bereich Schweinehaltung.

- Mitte 2022 würden die Schweinehalter immer noch anhand von Marktpreisen und nicht nach Herstellungskosten bezahlt. Die „Contractualisation“ starte bei Schweinen zum 01.01.2023, sodass die daraus resultierenden Probleme erst noch kämen (vor allem für kastrierte Schweine).
- Der Lebensmitteleinzelhandel (LEH bzw. „distributeur“) müsse beim Verkauf auf seinen Einstandspreis mindestens 10 % aufschlagen, d. h. bei einem Einkaufspreis für ein Produkt in Höhe von 100 Euro dürfe nicht unter 110 Euro verkauft werden. Auch Werbemaßnahmen und Aktionen seien eingeschränkt, sodass der Preisaufschlag nicht ausgehebelt werden könne.
- In der Praxis enthielten die Preisformeln eine Kombination aus Herstellungskosten und Marktpreis. Allerdings werde der Bezug auf die Marktpreise bevorzugt bzw. in den Preisformeln deutlich höher gewichtet. Die Preisformeln würden in der Regel von Branchenverbänden („Interprofessions“) wie InterBev bereitgestellt. Diese stellten auch Indikatoren und Indizes (z. B. Futter, Energie) auf monatlicher Basis bereit. Der Erstkäufer müsse die Indikatoren nutzen.
- Im weiteren Verlauf in der Wertschöpfungskette müssten die Verarbeiter die Transparenz über die Agrarrohstoffe (Menge und Wert) herstellen und könnten dabei aus drei Möglichkeiten auswählen. Die volle Transparenz (Option 1) werde praktisch überhaupt nicht benutzt, die Option 2 (partielle Transparenz) werde ebenfalls kaum genutzt und sie liefere auch wenig Information für den Konsumenten; folglich werde hauptsächlich die 3. Option gewählt, die durch eine zertifizierte Stelle (zu bezahlende Dienstleistung) ausgeführt werde, die dann Mengen und Werte der Agrarrohstoffe in den verarbeiteten Produktion feststellen soll. Über Anteile der Agrarrohstoffe liefere die 3. Option den Verbrauchern keine Informationen.
- Ökologische Erzeuger*innen wollten ihre Herstellungskosten nicht transparent machen. Dies sei jedoch nicht konsistent, da der Wunsch, nach Produktionskosten bezahlt zu werden auch einen entsprechenden Nachweis beinhaltet (Transparenzgebot).
- Im Sektor Schweinehaltung werde die gesamte Vertragsgestaltung durch Kooperativen bzw. Erzeugerorganisationen erledigt. Nur sehr große Erzeuger ermittelten die Herstellungskosten selbst, sofern sie das wollten und nicht eine andere Variante bevorzugten.

Während ÉGAlim 1 praktisch keine Preiseffekt bei Schweinefleisch auf Erzeugerebene gehabt habe, werde davon ausgegangen, dass ÉGAlim 2 Preiseffekte haben werde. Da rund 85 bis 90 % der Schweine über Kooperativen bzw. Erzeugerorganisationen, die die Schweine von den Landwirten kaufen, vermarktet würden, gebe es meist keine Verträge zwischen Schweinehaltern und den Schlachterei.⁴⁶ Die nun mit ÉGAlim 2 in der Schweinehaltung festzulegenden Bestimmungen seien in der Milcherzeugung bereits mit ÉGAlim 1 erfolgt.

Die neuen Vorschriften könnten nach Einschätzung von Ifip für die Landwirte zu mehr Sicherheit gegenüber starken Preisfluktuationen führen, wenn bei der Determinierung des Preises für Schweinefleisch die Erzeugungskosten (anteilig) berücksichtigt würden. Dies sei heute bereits bei speziellen Produkten oder Produktionsweisen der Fall, wo die Produktionskosten mit 20 bis zu 100 % in die Preisformel eingingen.

Die Implementierung der gesetzlichen Vorschriften hätte beschleunigt werden können, wenn die Regierung die Gewährung von staatlichen Covid-Hilfen für Mastschweinehalter an die Umsetzung von ÉGAlim 2 geknüpft hätte.

⁴⁵ IFIP ist ein Institut für Schweinefleisch und Schweinezucht, das angewandte Forschung und Feldversuche betreibt. Videogespräch und schriftliche Beantwortung der Fragen am 28.07.2022.

⁴⁶ Artikel L631-24 (CRPM) gilt nicht für diese Kooperativen und deren Mitglieder, sofern die Satzungen und Regeln der Kooperativen die neuen Vorschriften enthalten, d.h. Preisinformation für die Landwirte, Preisformel mit Bezug auf Kostenindizes etc. Dieser Prozess ist gegenwärtig im Gange.

Auch die starken Preiserhöhungen bei Futter hätten dazu geführt, dass die Umsetzung von Preisformeln intensiviert worden wären.

Die durch die Verträge gewonnene Stabilität könne bei der Finanzierung durch Banken zu besseren Bedingungen führen und im Einzelfall sogar zur Erhaltung des Betriebs beitragen.

Folgende nachteilige Effekte würden von Beteiligten der Wertschöpfungskette Schweinefleisch befürchtet:

- Es könnten zusätzliche Belastungen für die Kooperativen und Erzeugerorganisationen durch die damit verbundenen Verwaltungsaufgaben entstehen und dies auch, wenn Primärerzeuger direkt an Schlachterien verkauften.
- Auch die Verarbeiter (Handwerk und Industrie) seien durch zusätzliche Bürokratie belastet, da sie den Erhalt der Rohstoffwerte in der Wertschöpfungskette nachweisen müssten; dies könne allerdings durch die Beauftragung von Dritten als Dienstleistung ausgelagert werden⁴⁷.
- Kritisiert werde teilweise, dass der inländische Markt tendenziell vom Gemeinschaftsmarkt der EU entkoppelt werde und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produktion sinke bzw. der Druck durch Importe zunehme.

Das größte Problem sei die Festlegung der angemessenen Produktionskosten. Diese sei in der Regel Gegenstand einer Branchenvereinbarung, die sowohl die Berechnungsmethode auch die zu berücksichtigenden Produktionskosten enthielte.

Eine Abschätzung der Preis- und Einkommenseffekte von ÉGALIM 2 bei den Primärerzeugern sei aktuell kaum möglich, weil der Einfluss anderer Effekte (v. a. Ukrainekrieg, Rohstoff- und Energiepreise etc.) sehr schwer wiege, erst eine sehr kurze Zeitspanne mit ÉGALIM 2 vorliege und Erfahrungen sowie bisher erst wenig auswertbare Daten verfügbar seien und teilweise noch keine Umsetzung des Gesetzes erfolgt sei.

Teilweise gibt es sehr negative Bewertung zu ÉGALIM 2 („Ein totes Gesetz“) (Ruy, 2022). Mit ÉGALIM 1 sollten ab 2018 positive Wirkungen auf die Einkommen der französischen Landwirte durch einen „Trickle-Down-Effekt“ entfaltet oder verstärkt werden. Kritisiert wird vor allem die „beispiellose Komplexität“ des Gesetzes, das Tendenzen zur Planwirtschaft aufweise, und die Tendenz zur Verstärkung der Inflation in einem Umfeld enormer Preiserhöhungen infolge der wirtschaftlichen und politischen Situation in Europa.

Ein Vorschlag bezüglich der kalkulatorischen Ansätze für nichtentlohnte Arbeit ist, die Vergütung in Höhe des doppelten Mindestlohnes festzusetzen (Smic - salaire minimum interprofessionnel de croissance).

Zur Datenbasis wurden die folgenden Vorschläge gemacht:

- Wie im Gesetz ÉGALIM 2 vorgesehen, stellen die Branchenverbände Referenzindikatoren für die Vertragsgestaltung in den Sektoren zur Verfügung (z. B. das Institut de l'Elevage für Wiederkäuer, Milch und Fleisch).
- IPAMPA⁴⁸ (Indizes der Einkaufspreise für landwirtschaftliche Produktionsmittel)
 - Diese werden von AGRESTE (Statistikangebot des Ministeriums für Landwirtschaft und Ernährungssouveränität) veröffentlicht.
 - Sie werden von der Veröffentlichung des INSEE⁴⁹ für fünf Arten der Tierhaltung anhand der spezifischen Warenkörbe für Kuhmilch, Ziegenmilch, Schafsmilch, Rindfleisch und Schafffleisch abgeleitet.

⁴⁷ Dies eine der drei Optionen zum Nachweis der sogenannten Unverhandelbarkeit der Rohstoffwerte, die allerdings in der Praxis überwiegend zum Einsatz kommt, da die anderen zwei Optionen aufgrund der mit ihnen verbundenen Transparenz nicht erwünscht sind.

⁴⁸ Indice des Prix d'Achat des Moyens de Production Agricole

⁴⁹ Institut national de la statistique et des études économiques

- INOSYS-System "Réseaux d'élevage" dient der Erstellung von Referenzen über die Funktionsweise und Nachhaltigkeit der französischen Tierhaltungssysteme (ca. 1.600 Betriebe).
- Beobachtungsstelle für Preis- und Margenbildung (OFPM)

Folgendes Beispiel (Tabelle 3.1) zeigt in einfacher Form, wie in einem Vertrag für Rindfleisch der Erzeugerpreis abgeleitet wird. Basis sind zunächst die Produktionskosten der Tierart und Rasse auf Grundlage eines branchenweiten Indikators (Schritt 1). Im nächsten Schritt werden Marktindikatoren auf der Basis einer aktuellen offiziellen Wochen-Notierung herangezogen (Schritt 2). Nun kommt mit Schritt 3 eine Gewichtung, mit der die Produktionskosten und die Marktergebnisse in die Berechnungsformel eingehen. Diese Gewichtung ist völlig frei, sofern die Produktionskosten in irgendeiner Weise berücksichtigt werden. Im Beispiel wird ein Verhältnis von 70 zu 30 gewählt. In den nachfolgenden Schritten werden noch die zusätzlich weitere Rassen- und Qualitätseigenschaften (Fleischklassifizierung) berücksichtigt. Weitere Zuschläge, die zum Beispiel durch die Teilnahme am Qualitätsprogramm „Label Rouge“ begründet werden, würden in der Preisformel noch ergänzt. In Abhängigkeit von den gewählten Indikatoren und deren Entwicklung im Zeitablauf (Preis- und Kostenindizes) können sehr komplexe Preisformeln entstehen.

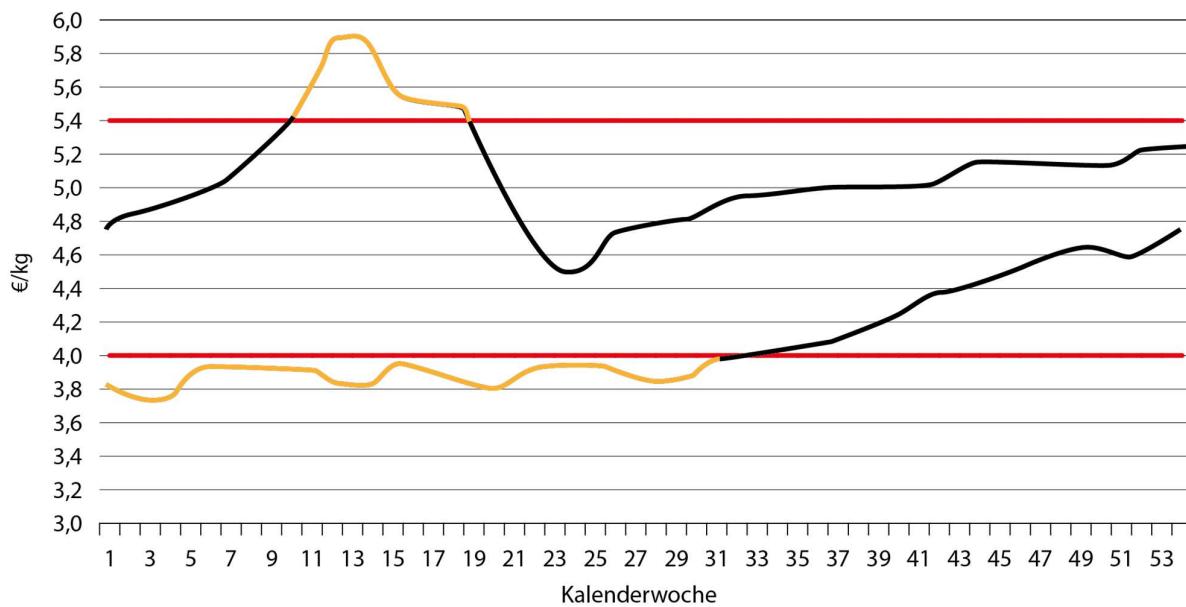
Tabelle 3.1: Beispiel für eine Preisformel im Rahmen von ÉGALIM 2 (Euro je kg Schlachtgewicht)

Schritte	Quellen	Wert (Beispiel)
1 Produktionskosten	Branchenübergreifender Indikator Kuh Fleischrasse	5,10 €
2 Markindikatoren	Offizielle Wochen-Notierung Eingang Schlachthof: Abzug von Transportkosten ⇒ "ab Hof" Preis	4,83 € - 0,20 € = 4,63 €
3 Berechnung des Grundpreises	Gewichtung je nach Verhandlungsergebnis <i>Beispiel</i> für Verhältnis 70 % zu 30 %	(5,10 € x 70 % + 4,63 € x 30 %) = 4,96 €
4 Qualität (Fleischwert) = Rasseneffekt	Repräsentative Werte für den Unterschied zwischen den Rassen (Statistik über 9 Jahre) Alle Rassen 0 % / Limousin: +8 % / Charolais: -2 % / Blonde: +18 % etc. Gewichtung entsprechend den Produktionskosten	4,96 € x 8 % x 70 % = + 0,28 €
5 Qualität (Auswirkung der Einstufung)	Im Vergleich zur Referenzklassifizierung der Rasse (Limousin: R +, Charolais: R -, Blonde, U-) Durchschnittliche Abweichung zwischen den Dritteln der Klasse festgestellt: +/- 0,12 €	U - Limousin-Rasse = + 0,12 €
Gesamt ab Hof ohne Label		5,36 €

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an FDSEA19 (2022)

Ein weiteres Beispiel ist die Einführung eines Preistunnels, der aktuell bereits für den Rindfleischbereich getestet wird. Dabei werden Ober- und Untergrenzen der resultierenden Erzeugerpreise festgelegt, was im Ergebnis eine Absicherung der Primärerzeuger*innen nach unten bzw. der aufnehmenden Hand nach oben darstellt (Abbildung 3-1). Im Beispiel liegt die Obergrenze bei 5,40 Euro je kg und die Untergrenze bei 4,00 Euro je kg. Die Preise können sich dann vertraglich nur innerhalb dieses Preisbandes bewegen und Preisausschläge nach oben oder unten, die sich am Markt ergeben würden, werden durch die vertraglichen Bestimmungen vermieden.

Abbildung 3-1: Beispiel für einen Preistunnel



Quelle: Eigene Darstellung

Branchenverband Intercéréales⁵⁰

- Das Gesetz ÉGAlim 2 sei in erster Linie für die Tierhaltung bestimmt. Aufgrund der Organisation, Strukturierung und der bereits in der Branche eingeführten Instrumente sei es für die Getreidebranche nicht sehr geeignet und sei daher auf Antrag des Branchenverbands per Dekret von den „problematischen“ Regelungen des ÉGAlim 2-Gesetzes ausgenommen worden.
- Im Gegensatz dazu werde das Gesetz ÉGAlim 1 in der Getreidebranche vollständig umgesetzt. Die im Gesetz vorgesehenen Kriterien für Qualität, Herkunft, Rückverfolgbarkeit usw. würden in den Standardverträgen der Getreidebranche berücksichtigt; zu nennen seien hier die RUFRA⁵¹ und die INCOGRAINS-Formeln⁵².
- Das Pariser Syndikat erstelle und verbreite Standardkauf- und -verkaufsverträge, die an den europäischen Handel mit Agrarrohstoffen angepasst seien und sich durch einen Ausgleich zwischen den Interessen der Käufer und den Interessen der Verkäufer auszeichne. Die Dokumente der "INCOGRAIN-Formeln" würden in regelmäßigen Abständen überarbeitet, um der Entwicklung des Handels und der Gepflogenheiten sowie Schiedsgerichtsentscheidungen Rechnung zu tragen. Warenspezifische "technische Zusätze" ergänzen die Formeln, um Qualitäts- und/oder Toleranzstandards festzulegen.
- Auch im Falle eines nicht vertraglich festgelegten Preises müssten die Vertragsparteien Indikatoren für Produktionskosten und deren Entwicklung sowie Indikatoren für Marktpreise und deren Entwicklung berücksichtigen, um den Preis zu bestimmen. Es stehe ihnen frei, die branchenübergreifenden Indikatoren oder jeden anderen Indikator zu wählen, auf den sie sich geeinigt haben und den sie für relevant halten. Sie

⁵⁰ Intercéréales organisiert und vertritt die Wertschöpfungskette im Bereich Getreide und Ölsaaten von der Produktion bis zur Verarbeitung (<https://www.intercereales.com/interprofession>). Schriftliche Beantwortung der Leitfragen am 09.09.2022.

⁵¹ Règles et Usages Français pour le Commerce des grains, graines oléagineuses et protéagineuses, légumineuses, produits du sol et dérivés – „RUFRA“ [Französische Regeln und Gebräuche für den Handel mit Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen, Hülsenfrüchten, Bodenerzeugnissen und Derivaten]

⁵² Standard Kauf-/Verkaufsverträge für internationale Handelsgeschäfte, die „INCOGRAIN (ex Paris Formulas)“ genannt werden (<https://www.incograin.com/default.asp>).

blieben frei in der Art und Weise, wie sie diese berücksichtigten, da es nicht Aufgabe der Branchenorganisation sei Preisformeln festzulegen.

- Intercéráeles habe sich dafür entschieden, einen nationalen, einheitlichen Indikator für die Produktionskosten zu definieren, der von allen Getreidebranchen verwendet werden könne. Die Frage stelle sich für den ökologischen Landbau, dessen Kostenstrukturen sehr unterschiedlich seien. Derzeit würden Studien durchgeführt, um die Relevanz der Definition eines spezifischen Indikators zu bewerten.
- Preisschwankungen: Intercéráeles habe einen Produktionskostenindex definiert und keine festen Produktionskosten, die von Landwirt zu Landwirt oder von Region zu Region zu unterschiedlich seien. In den letzten Monaten mit dem Ausbruch des Krieges in der Ukraine seien die Produktionskosten stark angestiegen (+30 %). Die Produktionskosten eines Getreideanbauers änderten sich nicht im Laufe eines Jahres, sondern hingen von seinen Inputs auf dem Feld im Laufe eines Wirtschaftsjahres (Saatgut, Pflanzenschutz, Pflanzernährung, Heizöl, Arbeitskräfte etc.) und von seinem Ertrag ab.
- Bei der Preisfindung gemäß ÉGAlim 1 und 2 müssten sowohl Produktionskostenindikator(en) als auch Marktpreise (und deren Entwicklungen über die Zeit) berücksichtigt werden. Es sei wichtig, den Begriff "Produktionskostenindikatoren" im Zusammenhang mit den ÉGAlim-Gesetzen zu präzisieren.
- Intercéráeles und seine Vertreter hätten sich darauf geeinigt, als Indikator einen Produktionskostenindex zu verwenden, der von Agreste, einer zum Landwirtschaftsministerium gehörenden Organisation, berechnet werde. Dieser Index berücksichtigt eine Reihe von Kostenpositionen (Düngung, Saatgut, Pflanzenschutz, Instandhaltung von Maschinen und Gebäuden, Kraftstoff, Strom, Verwaltungskosten). Er werde monatlich berechnet, aber der vierteljährliche gleitende Durchschnitt werde von der Getreidebranche verwendet. Jeder Posten werde entsprechend seiner Bedeutung für die Produktionskosten gewichtet. Nicht berücksichtigt würden die Ertragsdaten sowie bestimmte andere Kostenposten wie Arbeitsentgelt, Landpacht oder Abschreibung von Maschinen. Die monatliche Entwicklung der einzelnen Posten wird anhand der frei zugänglichen statistischen Datenbanken auf den Websites des Ministeriums (Ipampa) geschätzt.
- Ukrainekrieg und Neuverhandlungen: Die Auswirkungen der geostrategischen und klimatischen Ereignisse wirken sich auf die Marktpreise aus, die in die Höhe schnellten und nie dagewesene Höhen erreichten. Dies zeigt die Bedeutung eines gut funktionierenden Terminmarktes mit Akteuren, die Positionen eingenommen und sich abgesichert haben. Das Gesetz hätte dieses System schwächen können.
- Das Gesetz ermögliche die Aktivierung von Neuverhandlungsklauseln mit den großen Handelsketten für die Unternehmen der Getreideverarbeitungsstufe. Dies sei ein positiver Aspekt, da sie sonst zwischen stark ansteigenden Rohstoffpreisen und der Unmöglichkeit, Erhöhungen auf Seiten der großen Handelsketten durchzusetzen, eingeklemmt wären. Diese nachgelagerten Neuverhandlungsklauseln habe es allerdings bereits vor dem neuen ÉGAlim-Gesetz gegeben. Jedoch seien diese Neuverhandlungen langwierig und zäh und führten zu einer höheren Inflation bei Lebensmitteln.
- ÉGAlim 2 habe die obligatorische Neuverhandlungsklausel auf alle Glieder der Wertschöpfungskette ausgeweitet. Dieser Punkt bleibe derzeit problematisch, da er die Übernahme von Positionen auf den Finanzmärkten und die Absicherung von Risiken abschwäche. Dies sei ein Punkt, der überprüft werden solle, da er nicht im Sinne des Gesetzes war.

Kritisiert wird auch die zeitliche Abfolge bei der Einführung von ÉGAlim 2 (Planty und Sadoune, 2022). Die Zeitspanne von Inkrafttreten des Gesetzes und Abschlussdatum der Jahresverträge sei sehr kurz gewesen und die Aufklärung der Betroffenen durch das Landwirtschaftsministerium über die Veröffentlichung von FAQ sei erst im Dezember 2021 erfolgt. Die notwendige Durchführungsdekrete, die für die Vertragsunterzeichnung (vor 01.03.2022) zwingend erforderlich gewesen wären, seien nicht fristgerecht veröffentlicht worden. Hinzu komme, dass die Covid-Pandemie zu einer Verknappung auf einigen Märkten geführt und zu einem allgemeinen Anstieg der Komponentenpreise beigetragen habe. Kurz vor Abschluss der Verhandlungen über die Verträge habe der Ukrainekrieg zu weiteren enormen Steigerungen bei den Kosten für Agrarrohstoffe geführt. Dies habe auf Druck

der Regierung im Frühjahr 2022 dazu geführt, dass viele der bereits abgeschlossenen Verträge neu verhandelt wurden (ibid.).

Die französische Generaldirektion für Wettbewerb, Verbraucherfragen und Betrugsbekämpfung (DGCCRF) hat mit Beginn des Jahres 2023 einen zusätzlichen Spielraum erhalten, um bei Verstößen gegen Wettbewerbs- oder Verbraucherschutzvorgaben eine namentliche Bekanntmachung der betroffenen Unternehmen vorzunehmen. (AE 1-2/2023, EU 8). Davon sind alle Akteure der Lebensmittelkette betroffen, wenn unlautere Handelspraktiken oder ein Verstoß gegen ÉGAlim 2 festgestellt werden.

3.2.3 Italien

Laut Auskunft der Landwirtschaftsverwaltung in Südtirol⁵³ werde die Rechtsnorm Nr. 198/2021 bereits umgesetzt. Eine diesbezügliche Verletzung sehe nur niedrige Verwaltungsstrafen vor. Im Wiederholungsfall gebe es jedoch teilweise hohe Strafen. Dies erfolge unabhängig von einer strafrechtlichen Verfolgung, sofern eine Straftat vorliege. Allerdings sei die Situation im Jahr 2022 mit der enormen Steigerung der Energiekosten, der starken Inflation vor allem im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft sowie die extreme Dürre, Lieferschwierigkeiten, Absatzschwierigkeiten usw. das Konzept völlig aus dem Ruder gelaufen. Auf Seiten des Staates werde folglich die Umsetzung des Gesetzes derzeit nicht mit aller Härte kontrolliert und gehandelt.

- Während die Rechtsnorm Nr. 198/2021 insgesamt umgesetzt würde, gelte dies nicht für das Kaufverbot unter Herstellungskosten, das kaum beachtet werde. Eine schnelle Umsetzung sei auch unwahrscheinlich, weil bei Verfehlungen zunächst juristisch dagegen vorgegangen und sich ein erster Prozess lange hinziehen würde.
- In Südtirol seien die Genossenschaften im Obst-, Wein- und auch im Milch- und Rinderbereich dominant. Die Genossenschaften seien aber de facto vom Gesetz befreit. Aus diesem Grund spiele das neue Gesetz 198/2021 speziell in dieser Region bislang keine Rolle. Ein Problem sei auch, dass viele Geschäfte inoffiziell liefern und daher trotz moderner Dokumentierung (nur noch digitale Rechnungen) und Kontrollen schwierig sei, nicht verbuchte Zahlungen zu erfassen.

Confagricoltura⁵⁴ ergänzt, dass Kontrollen der zuständigen nationalen Stellen zwar früher sehr selten gewesen seien, jetzt aber, nach Einführung des Dekrets 198/2021, besonders im Hinblick auf die wichtige Regelung zu den Zahlungszielen sehr streng gehandhabt würden. Das Verkaufsverbot unter Herstellungskosten werde dagegen, soweit bekannt, bislang nicht kontrolliert.

In einem Blog-Beitrag merkt Dongo (2021) an, dass die Aufsicht der ordentlichen Umsetzung der Rechtsnorm mit dem ICQRF⁵⁵ einer Körperschaft anvertraut sei, die nicht über die erforderlichen Ressourcen verfüge; daraus ergäbe sich das größte Risiko dafür, dass die gesetzliche Regelung zum Verkaufsverbot unter Herstellungskosten in der Praxis nicht angewendet werde.

- Dongo (2022) bezweifelt auch die konkrete Möglichkeit, den Selbstkostenpreis durch die von ISMEA⁵⁶ – das nationale Marktforschungsinstitut für Agrarprodukte und Lebensmittel – angegebenen durchschnittlichen Produktionskosten zu ersetzen oder durch die ersatzweise anzuwendenden Quellen und Methoden zu ermitteln. Er begründet dies damit, dass zunächst auf den sich aus den Rechnungen ergebenden Preis zurückgegriffen werde, wodurch offensichtlich Genossenschaften und Erzeugerorganisationen (die

⁵³ Videogespräch am 22.08.2022.

⁵⁴ Videogespräch am 13.02.2023. Der Vertreter von Confagricoltura reklamiert, dass die zum Decreto 198/2021 gemachten Aussagen für alle großen Bauernverbände in Italien gültig sind.

⁵⁵ ICQRF: Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari [Zentrale Inspektion für den Schutz der Qualität und die Betrugsbekämpfung bei Agrar- und Ernährungsprodukten].

⁵⁶ ISMEA: Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare [Institut für Dienstleistungen für den landwirtschaftlichen Lebensmittelmarkt].

Agrarerzeugnisse unter Selbstkostenpreis einkaufen könnten) gegenüber anderen Anbietern bevorzugt würden.

- Auch der Bezug auf den „Durchschnittspreis“ des Marktes sei problematisch, wenn ISMEA den Preisindex der aktuellen Produktionsmittel nicht monatlich, sondern lediglich in größeren zeitlichen Abständen auf regionaler Ebene verarbeite.

Die Einschätzung zur Kostenermittlung durch ISMEA bei der Ermittlung der Standardkosten wird von der Verwaltung in Südtirol und Confagricoltura geteilt. Es würden kaum regional differenzierte Berechnungen durchgeführt, und die auf nationaler Ebene kalkulierten Ergebnisse der Kosten lieferten aufgrund der großen regionalen Strukturen und Produktionsbedingungen meistens keine realistische Orientierungsbasis.

ISMEA wird im Gesetz als zuständige Stelle für die Bereitstellung von Referenzwerten für die Produktionskosten im Agrarsektor genannt. Folglich hat ISMEA im Jahr 2021 damit begonnen, zunächst umfangreiche Daten zu sammeln, die nun nach sorgfältiger Aufbereitung schrittweise freigegeben und verbreitet werden (Finizia et al., 2022). Inzwischen liegt ein Bericht vor, in dem die Berechnungsmethodik zu den Produktionskosten landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie die Kalkulationsergebnisse veröffentlicht sind.

Dongo (2022) hält die Zuweisung ausschließlicher Zuständigkeiten an Stellen, die von der MiPAAF abhängig sind – nämlich an das ISMEA für die (monatliche) Ermittlung der Produktionskosten und an die ICQRF für Kontrollen und Sanktionen – aus zwei Gründen für problematisch: Zum einen sei die zuständige Abteilung (ICQRF) ernsthaft unterbesetzt, was zwangsläufig die Möglichkeiten zur Umsetzung ihrer Aufsichtstätigkeit einschränke und zum anderen stünden das MIPAAF und die ihm angehörenden Einrichtungen unter dem Einfluss des starken Bauernverbands Coldiretti, was Interessenkonflikte beinhalte.

3.2.4 Fazit

Die Implementation der rechtlichen Regelungen zum Kaufverbot unter Herstellungskosten erfolgte nach Einschätzung der Befragten je nach Land recht unterschiedlich und letztlich auch in der Qualität nicht einheitlich. Weitgehend umgesetzt sind nach Aussagen der befragten Personen und nach Auswertung von veröffentlichten (Fach-)Beiträgen die Umsetzung der Pflicht zur Abfassung von schriftlichen Verträgen vor der Warenlieferung. Dabei sind allerdings die vielen Ausnahmen (Genossenschaften, Erzeugerorganisationen etc.) zu berücksichtigen.

Die inhaltliche Umsetzung mit Orientierung an den jeweils unterschiedlich definierten Herstellungskosten ist dagegen weniger gut. Dies hat verschiedene Ursachen und hängt teilweise auch mit den starken Turbulenzen an den Märkten im Zusammenhang mit den Ukrainekrieg zusammen. Die Verordnungs- oder Auslegungstexte (z. B. FAQs) waren in Frankreich erst sehr spät verfügbar, sodass bei Inkrafttreten des Gesetzes wesentliche inhaltliche Fragen noch offen waren. Letzteres, insbesondere der Mangel an klaren Ausführungen zum Umgang mit der Ermittlung der individuellen Herstellungskosten, trifft auch für Spanien zu. In Italien sind die Regelungen zum Verkaufsverbot unter Herstellungskosten gemäß den vorliegenden Informationen bislang kaum umgesetzt.

3.3 Beurteilung der Regelungen durch Akteure der Lebensmittelkette

Die Regelungen in Spanien, Frankreich und Italien werden im Folgenden im Hinblick auf die Ziele der Gesetze, die Erwartungen der Stakeholder und die tatsächlichen Entwicklungen beurteilt. Dazu wird wiederum auf die Befragungsergebnisse und Beiträge in Fachzeitschriften Bezug genommen. Die jeweiligen Einschätzungen geben nicht allen Fällen die Meinung oder Bewertung der betroffenen Institution wieder, bei der die befragte Person tätig ist (z. B. wissenschaftliche Einrichtung oder Landwirtschaftsverwaltung). Anders ist es bei den befragten Vorsitzenden oder Generalsekretären der Verbände. Bei der Interpretation der Inhalte ist zu beachten, dass die hier aufgeführten Äußerungen der befragten Personen auch von den eigenen Interessen geprägt und daher teilweise sachlich zu hinterfragen sind.

3.3.1 Spanien

Sicht der befragten Produzent*innen

ASAJA (*Größter landwirtschaftlicher Berufsverband Spaniens*)⁵⁷

Der Verband sieht in dem Gesetz ein utopisches Instrument, das in der Praxis nicht umgesetzt werden kann. Würde es gut umgesetzt und strikt befolgt, wäre es die Lösung für die Einkommensprobleme vieler Landwirte und Viehzüchter.

Es sei allerdings zu befürchten, dass dann aufgrund des allgemeinen Preisanstiegs andere Probleme folgten, wie zum Beispiel ein möglicher Rückgang des Konsums von nicht lebensnotwendigen Agrar- und Lebensmitteln. Dies gelte grundsätzlich für die meisten Produktionsbereiche, wenngleich einige Aspekte je nach Produktionssektor variierten. Die jüngsten Preissteigerungen seien jedoch kaum auf das neue Gesetz zurückzuführen, sondern eher als Ergebnis der Marktmechanismen im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg zu sehen.

Bei einer Beanstandung der gezahlten Preise seitens der Primärerzeuger ist nachzuweisen (z. B. per eMail), dass der Vertragspartner auf die höheren Kosten hingewiesen wurde. Auch im Fall einer Kontrolle oder einer Beanstandung müsse der Erzeuger der Agrarerzeugnisse gegenüber der zuständigen Behörde die entstandenen Kosten nachweisen. Falls bereits die Kosten für Futtermittel, Strom, Arbeit usw. höher sind als der vom Käufer angebotene Preis, würden bereits diesbezügliche Belege ausreichen und es müssten nicht alle Kosten berechnet werden. Dies vereinfacht in eindeutigen Fällen den Kostennachweis. In einem Internetbeitrag weist ASAJA auf die bislang geringen realen Auswirkungen des Kettengesetzes auf den Markt für verderbliche Lebensmittel hin (López, 2022).

UPA (*Nationaler Verband der Kleinbauern*)⁵⁸

Der Verband der Kleinbauern hat die Gesetzesänderung nachdrücklich unterstützt und sieht in diesem Gesetz viel mehr Chancen als Gefahren. Dem Gesetz müsse jedoch Zeit eingeräumt werden, um sich zu etablieren und um die nötige Akzeptanz zu erhalten. Positiv sei das Ziel, das bestehende Ungleichgewicht bei den Preisverhandlungen entlang der Kette zu verringern, indem das schwächste Glied in der Kette (Primärerzeuger) gestärkt werde. Dieses Gesetz stelle einen Paradigmenwechsel in einem sehr traditionellen Sektor dar. Eine grundlegende Gefahr bestehe darin, dass sich das damit verbundene Denken nicht von heute auf morgen ändere und schließlich das Gesetz inhaltlich nicht durchgesetzt werde. Einige Erzeuger hätten fälschlicherweise erwartet, dass das Lebensmittelkettengesetz Mindestpreise garantiere. Da dies nicht der Fall sei, meinten diese Erzeuger, dass das Gesetz nicht eingehalten werde.

Die Industrie sei es gewohnt, Druck auf die Primärerzeuger auszuüben – v. a. bei verderblichen Produkten –, während die Primärerzeuger lange Zeit nicht in der Lage gewesen seien zu verhandeln. Damit das Gesetz seine Wirkung entfalten könne, müssten die Pflichten und Rechte, die das Gesetz vorsehe, von allen Akteuren in der Lebensmittelkette umgesetzt werden.

Unterschiede in der Umsetzung gebe es zwischen den Produktionssektoren. Während der Milchsektor, in dem das staatlich organisierte Milchpaket bereits im Jahr 2013 entscheidende Schritte zur Marktordnung liefert habe, von dem Gesetz profitiere, leide der Geflügelsektor mit seiner größtenteils integrierten Struktur weiterhin unter den sehr niedrigen Erzeugerpreisen.

Positiv sei die Möglichkeit, Informationen über die Margen der verschiedenen Ebenen bzw. Glieder der Lebensmittelkette auf der Basis von Angaben der Beobachtungsstelle für die Lebensmittelkette (OCA) zu erhalten

⁵⁷ Videogespräch am 31.08.2022.

⁵⁸ Videogespräch am 06.09.2022.

(Website des Ministeriums)⁵⁹. Die OCA und andere von den autonomen Regionen zu diesem Zweck eingerichtete Stellen hätten die Aufgabe, Studien über die Durchschnittskosten durchzuführen, die als Referenz für Preisverhandlungen nutzbar wären. Dies geschehe aber bislang noch kaum.

Diese so ermittelten Kosten und Preise könnten allerdings nur als Anhaltspunkt dienen, da grundsätzlich jeder Hersteller seine eigenen Produktionskosten berechnen müsse. Durchschnittskosten könnten nicht als Preis verwendet werden, da es sich dann de facto um Mindestpreise handeln würde, die gegen das EU-Wettbewerbsrecht verstießen. Wenn es notwendig sei, sich über einen niedrigen Preis zu beschweren, müsse der Primärerzeuger seine eigenen Kosten darlegen. Das Gesetz lasse Interpretationsspielraum bei der Frage, was bei der Kostenberechnung zu berücksichtigen ist. Es liege zum Beispiel im Ermessen des jeweiligen Produzenten, ob und wie die eigenen Opportunitätskosten (Familienarbeit etc.) berücksichtigt werden.

Trotz des neuen Gesetzes würden weiterhin die Erzeuger*innen mit hohen Kosten im Wettbewerb aus dem Geschäft gedrängt. Dies sei bisher so gewesen, und der Markt werde den betrieblichen Strukturwandel auch in Zukunft regeln. Zu dieser Einschätzung passt auch ein Beitrag von Rama (2022) in einem online-Portal (The Objective Media), wonach die UPA Mitte des Jahres 2022 festgestellt habe, dass das Gesetz immer noch keine Wirkung zeige und die Landwirte weiterhin mit Verlust verkaufen würden. Die UPA prangere an, dass "die Landwirte trotz des Anstiegs der Obst- und Gemüsepreise immer noch nicht ihre Kosten decken" würden. Sie sehe die Gewinner bei den Zwischenhändlern, während die Landwirte in den Bankrott gingen (Solana, 2022). Die seit Jahren andauernde Preiskrise in der Landwirtschaft habe sich in den letzten Monaten durch den Anstieg der Kosten sogar noch verschärft. Betriebe, die früher schwer zu bewirtschaften gewesen seien, seien nun direkt unrentabel geworden. Besonders problematisch sei dies bei den Anbauern von Zitrusfrüchten (Rama, 2022).

*COAG (Landesweite Koordinationsstelle für zahlreiche Bauernverbände in Spanien)*⁶⁰

Die COAG sieht bereits im Gesetz 12/2013 einen Paradigmenwechsel, da es schriftliche Verträge mit dem Erzeugersektor verbindlich vorschreibt; dieses Element wurde dann mit der letzten Reform 16/2021 auch auf die meisten Handelsbeziehungen in der gesamten Lebensmittelkette ausgedehnt. Die CIAG ist überzeugt, dass das Gesetz insgesamt funktioniert. Es gebe allerdings einige Elemente des Gesetzes, die noch nicht vollständig implementiert seien und daher noch nicht gut funktionierten. Hier seien folgende Bereiche zu nennen:

- Die Arbeit der Beobachtungsstelle für die Lebensmittelkette („Observatorio de la Cadena Alimentaria“)⁶¹, die sich mit der Veröffentlichung und Überwachung von Preisen, Kosten und Gewinnspannen entlang der Lebensmittelkette für die verschiedenen Produkte befasse.
- Die Ausarbeitung von Preis- und Kostenindizes, die den verschiedenen Akteuren der Lebensmittelkette bei ihren Verhandlungen helfen könnten.
- Die Preistransparenz in der Lebensmittelkette, die auch auf der Nichtproduktionsstufe erhöht werden müsse. Während nämlich Durchschnittsdaten für die Produktion öffentlich zugänglich seien (z. B. vom Landwirtschaftsministerium), gebe es keine öffentlichen Referenzen für andere Glieder der Lebensmittelkette.

Das Gesetz führt zu einem kulturellen Wandel. Dies liege vor allem an den obligatorischen schriftlichen Verträgen sowie der Einrichtung des digitalen Vertragsregisters und des Dokumentenspeichers. Andererseits würden Schritte unternommen, um die Art und Weise zu ändern, wie die Wertschöpfung in der Kette gestaltet werde. Durch das Verbot der Wertvernichtung in der Lebensmittelkette werde allen Akteuren in der Kette einschließlich der Konsument*innen bewusst, dass sie die Produktionskosten ihrer Lieferanten decken müssten, was bisher

⁵⁹ OCA - Observatorio de la Cadena Alimentaria; <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/observatorio-cadena/>

⁶⁰ Schriftliche Antworten am 17.08.2022 und 10.03.2023.

⁶¹ Das „Observatorio“ wurde auf Basis des Gesetzes 12/2013 vom 2.8.2013 zur Verbesserung des Funktionierens der Lebensmittelkette im Jahr 2015 gegründet; es ist dem Ministerium für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung unterstellt.

nicht der Fall gewesen sei. Diese Veränderungen würden sich allerdings erst mittel- bis langfristig stärker bemerkbar machen.

Das Gesetz habe den Zulieferern und vor allem den Erzeugern Verhandlungsinstrumente an die Hand gegeben. So würden jetzt Verhandlungen über die Einführung von Standardverträgen erwogen, die als Grundlage für individuelle Verhandlungen zwischen den Parteien dienen sollen. Außerdem würden die Bedingungen, die das Gesetz vorschreibe, nun die Lieferanten schützen und die Beziehungen transparenter machen.

Die Preise und Einkommen in der Landwirtschaft hängen nach Ansicht von COAG weiterhin vom Markt ab. Der Gesetzgeber greife nicht direkt in diesen Bereich ein. Die im Gesetz vorgesehenen Elemente seien Instrumente für Verhandlungen und Kündigungen sowie für mehr Transparenz und Fairness im Geschäftsverkehr, aber sie bedeuteten keinen Eingriff in den Markt.

Unión de Uniones de Agricultores y Ganaderos (Verband berufsständischer Verbände der Landwirte und Viehzüchter)⁶²

Die Unión de Uniones stellt fest, dass das Lebensmittelkettengesetz schlichtweg nicht funktioniere (Solana, 2022). Aufgrund von drastisch veränderten Marktsituationen hätten die Landwirte Verluste zu tragen und würden so zur Verringerung des Anstiegs der Verbraucherpreise für ihre Produkte in Spanien beitragen. Nach Angaben von Eurostat seien die Produktionskosten für Lebensmittel in Spanien innerhalb eines Jahres um mindestens 46 % gestiegen, während sich die Endverbraucherpreise für Agrarprodukte lediglich um 14 % erhöht hätten (Garrido, 2022). Die Erzeugerpreise der Landwirte haben nach Angaben des Verbands um 21 bis 25 % zugenommen, was angesichts der Steigerungen bei Energiekosten (+46 %), der Kosten für Düngemittel und andere für die Arbeit notwendigen Produkte (+72 %) viel zu gering sei.⁶³ Dies habe dazu geführt, dass die Gewinnspannen stark zurückgegangen seien und mitunter nicht einmal die Produktionskosten gedeckt werden konnten. Der Dachverband sieht das Problem in den Vertriebsketten und den Zwischenstufen (Industrie und Handel), die von den Preissteigerungen deutlich weniger als die Landwirte betroffen seien. Allerdings könne dies aufgrund fehlender Daten nicht nachgewiesen werden (*ibid.*).

Die Organisation fordert die Einrichtung eines öffentlichen Systems zur Erstellung von Referenzwerten für die Produktionskosten, die gemäß Gesetz Basis der Preisfestlegung in den obligatorischen Agrar- und Lebensmittelverträge sind. Der Dachverband setzt sich auch für die Aufnahme einer Klausel in die Verträge ein, die eine bessere Aufteilung der in der Wertschöpfungskette anfallenden Gewinne und Kosten zugunsten der Erzeuger ermöglicht (Solana, 2022).

Landwirtschaftliche Unternehmen

Rinderzüchter (Katalonien)⁶⁴

Nach Ansicht des Rinderhalters wird die Formalisierung der Handelsbeziehungen sowohl für den Landwirt (Absatzmenge) als auch für die Industrie (Warenbezug) auf mittlere bis lange Sicht mehr Sicherheit und Planbarkeit in der Produktion ergeben. Eine fortschreitende Professionalisierung des Agrarsektors sei als Folge der Anwendung des Gesetzes bereits zu beobachten.

⁶² Berufsständischer Zusammenschluss im landwirtschaftlichen Primärbereich (Landwirte und Viehzüchter) in 11 autonomen Gemeinschaften Spaniens.

⁶³ Anmerkung: Die Relation von Kostensteigerungen bei Energie und Düngemittel einerseits und der Veränderung der Erzeugerpreise andererseits ist nur dann bewertbar, wenn die jeweiligen Kostenanteile der Agrarerzeugnisse bekannt sind. In Deutschland wurden bei vielen Betrieben (v. a. Ackerbau- und Milchviehbetriebe) die höheren Produktionskosten durch die höheren Erzeugerpreise mehr als ausgeglichen.

⁶⁴ Videogespräch am 16.09.2022.

Gleichzeitig könne die neue Gesetzgebung jedoch eine Bedrohung für den Sektor darstellen, weil angesichts der großen Heterogenität der Erzeuger*innen und ihrer Kosten die Festlegung von (individuellen) Mindestpreisen ineffiziente Landwirt*innen begünstigen würde. Das Hauptrisiko bestehe in der Nichtanwendung des Gesetzes, weil die Produktionskosten nicht berechnet würden und weil die Primärerzeuger*innen nicht bereit seien sie offenzulegen.

Milcherzeuger (Galizien)⁶⁵

Der befragte Milcherzeuger sieht vor allem Vorteile des Gesetzes. Während früher (bis 2012) die Milcherzeuger den von der Industrie festgelegten Preisen ausgeliefert gewesen seien, gebe es mit der Umsetzung des Milchpakets aus dem Jahr 2012 (Ministerio, 2012) eine gute Regelung für die Geschäfte zwischen den Milchbauern und der Milchindustrie.⁶⁶ Dies habe beiden Parteien Sicherheit geboten. Die Industrie habe sich verpflichtet, die mit den Landwirten vereinbarte Produktion zu einem vorher vereinbarten Preis zu übernehmen. Die Einjahresverträge sahen jedoch keine Vorschriften oder Leitlinien für den Preis selbst vor und es habe keine Preisrevision gegeben. Die Preise seien hauptsächlich von der Industrie bestimmt worden.

Die neuen Rechtsvorschriften gäben den Landwirten daher ein Instrument an die Hand, mit dem sie einen aus ihrer Sicht fairen Preis in Verträgen durchsetzen könnten, die nun bei Kostenänderungen überarbeitet werden könnten und derzeit in der Regel eine Laufzeit von zwei bis drei Monaten hätten.

Großerzeuger aus dem Obstbereich⁶⁷

Ein stark exportorientierter Großerzeuger aus dem Obstbereich betont die Möglichkeit, dass der Verbraucher bei Anwendung des Gesetzes und unter Hinzufügung von Informationen über die in jedem Glied der Kette verbleibenden Margen in den Verkaufsregalen erkennen könne, wo die Preisinflation auftritt.

Probleme als Folge des Lebenmittelkettengesetzes könnten durch die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen in den EU-Mitgliedstaaten, aus dem ein Mangel an Transparenz, zusätzlichen Bürokratiekosten als Folge der zu schließenden Jahresverträge ergeben und schließlich in Wettbewerbsnachteilen resultieren.

Das Gesetz habe sich bislang bei den Erzeugereinkommen nicht bemerkbar gemacht. Die Produktionskosten seien in seinem Unternehmen bekannt (Controlling mit Kostenstellenrechnung etc.) und würden in den Verträgen so berücksichtigt, dass im saisonalen Durchschnitt die ermittelte Kostenschwelle übertroffen werden könne. Das Unternehmen versuche, die Produktion zu erhöhen, um den Preiseffekt abzuschwächen, und die Kostenkontrolle zu verbessern.

Cooperativas Agro-alimentarias (Coop-Agro, 2022):⁶⁸

Die Cooperativas Agro-alimentarias meint, dass das Ziel des Gesetzes gut gemeint sei, aber seine praktischen Auswirkungen auf das Funktionieren des Marktes ließen auf eine zweifelhafte Wirksamkeit schließen. Das Gesetz regele eine bilaterale Handelsbeziehung, indem es den Käufer verpflichtet, über den Produktionskosten zu kaufen; es sei jedoch nicht allgemein anwendbar und schreibe keinen allgemeinen Mindestpreis auf einem Markt vor.

⁶⁵ Videogespräch am 15.09.2022.

⁶⁶ Zentrale Elemente waren damals ein obligatorisch zu schließender Liefer-/Abnahmevertrag (Laufzeit mind. 1 Jahr), die Definition von Mindestanforderungen und weiterer Aspekte vor der Lieferung. Hinzu kam die Anerkennung von Erzeugerorganisationen, die das Milchangebot bündeln und vermarkten sowie das Angebot entsprechend der Nachfrage planen sollen; auf diese Weise sollen die Produktionskosten und die Preise stabilisiert werden. Die Verträge mit den Molkereien werden seitdem (2012) im Rahmen von kollektiven Vertragsverhandlungen geschlossen.

⁶⁷ Videogespräch am 09.09.2022.

⁶⁸ Videogespräch am 02.08.2022.

Das Gesetz solle einen Beitrag zu einer Kultur mit mehr Transparenz und nach Möglichkeit mehr Fairness in den Geschäftsbeziehungen zwischen den Marktteilnehmern leisten. Es bestehe jedoch die Gefahr, dass das Gesetz nicht wirklich angewandt werde und dass die Primärerzeuger gezwungen seien, Verträge zu unterzeichnen, die nicht der Realität entsprächen, weil sie anderenfalls Gefahr liefern, nichts zu verkaufen, wenn der Markt einen Preis ergebe, der unter ihren tatsächlichen Kosten liegt.

Die Änderung des Gesetzes sei erst Anfang 2022 in Kraft getreten, sodass es noch zu früh sei, um eine Bewertung des Gesetzes und seiner tatsächlichen Auswirkungen vorzunehmen. Der Markt funktioniere weiterhin normal. Dieses Gesetz ziele nicht darauf ab, Märkte zu verwalten oder allgemeine Mindestpreise vorzuschreiben, sondern die UTPs zwischen einem Verkäufer und einem Käufer zu regeln. Und selbst dieser Anspruch bleibe bei außerhalb Spaniens tätigen Unternehmen schwierig. Mindestpreise festzulegen sei ohnehin nicht möglich, weil diese gegen die GMO verstößen würden. Mindestpreise wären auch nicht sinnvoll, weil die Strukturen der Produktionskosten sehr unterschiedlich sind und es keine Kaufverpflichtung gibt, die den Käufer verpflichtet, über den Produktionskosten zu kaufen.

Das Gesetz solle so ausgelegt werden, dass Verkäufe an den Verbraucher unter dem Einkaufspreis des Produkts durch den Einzelhändler verhindert werden. Die Erfahrung zeige, dass der Einzelhändler den Preis festlege und diesen Preisnachlass in der Kette weitergebe.

Sicht der befragten Akteure der Verarbeitungsindustrie

Rindfleischverarbeitung (Elaborados Cárnicos Medina S.A.)⁶⁹

Das Gesetz solle tendenziell das am wenigsten entwickelte Glied in der Kette, also den Rinderhalter schützen. Es bestehe die Chance, mit Hilfe des neuen Gesetzes den traditionell unter geringer Rentabilität leidenden Rindviehsektor in Spanien zu professionalisieren und diesen Sektor hinsichtlich seiner Rentabilität bzw. Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Bislang können das Unternehmen jedoch keinen Preis- oder Einkommenseffekt durch die neuen Vorschriften erkennen; der in 2022 eingetretene Preisanstieg sei vor allem Folge von Angebot und Nachfrage auf den Märkten gewesen.

Da es sich um einen Sektor mit freiem Wettbewerb handele, bestehe jedoch die Gefahr, dass die Ineffizienz der regionalen oder nationalen Rindfleischerzeugung deutlich werde und zu einer Verlagerung der Produktion in Gebiete mit niedrigeren Kosten (Verfügbarkeit von Ressourcen) führe. Dadurch würde der Strukturwandel im Sektor tendenziell verstärkt. Die Festlegung von Mindestpreisen berge die Gefahr einer versteckten Subventionierung.

Die Verarbeitungsindustrie habe versucht, je nach Marktlage Preiserhöhungen durch ein Auktionssystem weiterzugeben, aber letztlich seien die Erhöhungen auf Kosten der Verarbeiter abgedeckt worden, um die Vermarktung beim Handel zu ermöglichen.

Milchbereich (FeNIL)⁷⁰

Der Molkereisektor und seine Organisation FeNIL habe sich für das Kettengesetz mit seinen Besonderheiten bereits 2012/13 und nun auch 2020/21 eingesetzt. Bei Milch und Milchprodukten handele es sich um einen einzigartigen Sektor mit kontinuierlicher Produktion sowohl in der Primärproduktion als auch in der Verarbeitung. Insbesondere die fehlende Lagerfähigkeit von Frischmilch führe zu besonderen Angebots- und Nachfrageverhältnissen. So sei 2013 das erste Lebensmittelkettengesetz in Spanien entstanden, das noch sehr vage und sehr unspezifisch geblieben und bei dem noch keine Verteilungssymmetrie gegeben gewesen sei. In

⁶⁹ Videogespräch am 07.09.2022.

⁷⁰ FeNIL: Federacion National de Industrias Lacteas [Nationaler Verband der Milchindustrie]; Videogespräch am 05.09.2022.

der Folge habe die Mobilisierung des Primärsektors in Spanien dazu geführt, dass das bestehende Gesetz durch das neue Gesetz von 2021 geändert worden sei. In Nordeuropa sei dies zunächst nicht gern gesehen worden.

Die Regelung, dass die Produktionskosten von jedem Landwirt gedeckt sein müssen, ist nach Ansicht von FeNIL auf dem Papier sehr gut. Probleme ergäben sich jedoch durch folgende Aspekte:

- Große Heterogenität der einzelnen Erzeuger und deren Produktionskosten.
- Verantwortlichkeit des Käufers für die Einhaltung des Gesetzes trotz Verkaufs des Verkäufers zum vereinbarten Preis.
- Das Gesetz enthalte keine buchhalterische Definition der Produktionskosten.
- Der Verarbeiter könne die Abholung der Milch einstellen, wenn der gebotene Preis die Produktionskosten nicht decke oder der zu zahlende Preis für den Verarbeiter nicht mehr rentabel sei.
- Bei steigenden Marktpreisen für Milch und Milcherzeugnisse (wie im Jahr 2022) wollten die Landwirte keine Einjahresverträge (wie im Milchpaket von 2012 vereinbart), sondern Preisänderungen nach oben durchsetzen oder die Milchlieferrungen einstellen. All dies führe zu einer Störung der Branche, weil die Planbarkeit mit den bisherigen Verträgen verlorengehe: Der Landwirt wolle langfristige Verträge, wenn die Preise nach unten gingen, aber kurzfristig abschließen bei einem zu erwartenden Preisanstieg.

Aus Sicht der Milchverarbeiter bestehe die Gefahr, dass mit dem Kettengesetz ein Teil der Produktion ins Ausland verlagert werden könnte. Betriebe mit hohen Produktionskosten, z. B. als Folge von Investitionen, würden stark benachteiligt gegenüber Betrieben mit abgeschriebenen Anlagen; dies könne in der Folge zu gravierenden und unerwünschten strukturellen Anpassungsmaßnahmen führen. Die Deckung der Produktionskosten sei daher „eine teuflische Idee, die letztlich keine Lösung bringe“.

Viele Fälle würden künftig vor Gericht landen, weil die Gesetzgebung sehr zweideutig, unklar und auslegungsbedürftig sei. Dies führe zu Rechtsunsicherheit, Ungewissheit und Ermessensspielraum bei der Beantragung von Inspektionen durch die Kontrollbehörde (AICA), die eine sehr schwierige Aufgabe habe.

Sicht der befragten Akteure des Handels

Verband der spanischen Supermarktketten (ACES⁷¹)

Der Verband sieht das Lebensmittelkettengesetz aus dem Jahr 2013 absolut positiv. Es mache Spanien zu einem Vorreiter bei der Anwendung der europäischen Vorschriften über unlautere Praktiken. Dieses Gesetz trage der Notwendigkeit Rechnung, die Einhaltung der Vorschriften durch vertragliche Verpflichtungen im Agrar- und Lebensmittelhandel zu gewährleisten.

Vor allem die Milcherzeuger*innen seien großen Unsicherheiten ausgesetzt gewesen, die bis zur fehlenden Vermarktungsmöglichkeit der schnell verderblichen Milch gegangen sei. Dies habe sich durch das Milchpaket von 2013 geändert.

Die im Jahr 2022 zu beobachtende Erzeugerpreiserhöhung (z. B. Bei Milch) resultiere in erster Linie aus der Marktdynamik und nicht aus dem Lebensmittelkettengesetz.

An dem jetzt verabschiedeten Gesetz äußert der Handelsverband jedoch fundamentale Kritik:

- Transparenz sei notwendig, aber nicht möglich: Die Kriterien für die Bestimmung der effektiven Kosten lägen beim Hersteller, aber aufgrund des Wettbewerbsrechts habe der Käufer nicht die Möglichkeit, den Hersteller, sei es ein Primärerzeuger oder ein Industrieunternehmen, nach diesen Kriterien zu fragen. Daher kenne der

⁷¹ Asociación de Cadenas Españolas de Supermercados [Verband der spanischen Supermarktketten]; Videogespräch am 15.09.2022.

Käufer die tatsächlichen Produktionskosten nicht und er wisse auch nicht, ob er einen Verstoß begehe, wenn er einen Kauf abschließt.

- Die Ermittlung der effektiven Kosten erfordere eine Kostenrechnung, die nur sehr große Unternehmen mit einer professionellen Buchhaltung durchführen könnten, um jeder Produktlinie die entsprechenden Kosten zuordnen zu können. Im Vertriebsbereich sei es sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich, einem bestimmten Produkt den entsprechenden Teil der Gemeinkosten zuzuordnen. Auch im Industriesektor sei es kaum möglich, dass ein Unternehmen mit mehreren Produktlinien die Kosten adäquat zuteilt.
- Als Alternative zur Berechnung der effektiven Kosten auf individueller Ebene wäre es möglich, die Kosten nach Gebiet und/oder nach Produktion zu standardisieren. Es wird gegenwärtig die Möglichkeit erwogen, vom Ministerium (MAPA) berechnete Referenzkosten zu verwenden. Dies sei jedoch problematisch, weil durch die Festlegung von Referenzkosten automatisch ein Mindestpreis festgelegt werde, was in vollem Widerspruch zum Wettbewerbsrecht stehe.
- Es sei nicht sinnvoll, das Gesetz auf alle Zweige der Agrar- und Lebensmittelproduktion einschließlich der Industrie anzuwenden. Zum Beispiel sei es kontraproduktiv, wenn eine Warenversorgung durch Quersubventionierung gesichert werde, die bei Einhaltung der gesetzlichen Regelungen nicht möglich wäre (Beispiel: Sonnenblumenöl im Sommer 2022). Ein weiteres Beispiel seien kanarische Bananen, die bei einer Orientierung an den tatsächlichen Produktionskosten nicht mehr angeboten würden, weil der Verkaufspreis den meisten Verbrauchern zu hoch wäre.
- Dieses Gesetz ziele darauf ab, die Verwendung von Verträgen zwischen Käufern und Primärerzeugern so zu verallgemeinern, wie der Handel seine Lieferbeziehungen mit seinen Lieferanten regelt. Das Gesetz sei auf alle Sektoren ausgedehnt worden, ohne die sektoralen Besonderheiten zu berücksichtigen. Es sei aber die Dualität des spanischen Agrarsektors zu berücksichtigen, die aus Verkäufen a) auf Basis von Verträgen zwischen Erzeugern oder Erzeugerorganisationen mit den Aufkäufern und b) durch Versteigerungen (Auktionen), bei denen der Preis der Transaktion allein vom Markt bestimmt werde (z. B. Fischereisektor), bestehen würden.
- Eine künstliche Beschränkung des Marktes führe dazu, dass notwendige strukturelle Veränderungen im Sektor, um effizientere, produktivere und wettbewerbsfähigere Betriebe bzw. Strukturen zu schaffen, eingeschränkt oder sogar verhindert würden. Beim Obst- und Gemüsesektor hätten selbst bei sehr geringen Direktzahlungen im Rahmen der GAP sehr wettbewerbsfähige Strukturen entwickelt, indem auf den Markt reagiert worden sei.⁷²
- Das Gesetz mache diejenigen wettbewerbsfähiger, die aufgrund verschiedener Umstände (Löhne, Steuern, Klima usw.) niedrigere Produktionskosten haben. Davon sei besonders der Obst- und Gemüsebereich betroffen, der sich im Wettbewerb mit dem kostengünstigeren Angebot aus den Maghreb-Staaten befindet.
- Das Verbot von Verkäufen unter Produktionskosten verstöße möglicherweise gegen das europäische Recht, da in einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 2017⁷³ das generelle Verbot von Verlustverkäufen für unvereinbar mit dem EU-Recht erklärt wurde. Punktuelle Maßnahmen des Verkaufs unter Selbstkosten dienten dem Schutz des Verbrauchers.

⁷² Anmerkung: Auch der Obst- und Gemüsesektor unterliegt der GAP, wenngleich die Flächenprämien und die damit zusammenhängenden Konditionalitäten bei Obst und Gemüse im Vergleich zum Futterbau- und Getreidesektor weniger Bedeutung haben. Von großer Bedeutung sind bei Obst und Gemüse vor allem Beihilfen für Erzeugerorganisationen, deren Ausgaben im Rahmen von Operationellen Programmen zu 50 % durch EU-Mittel erstattet werden (Verordnung (EU) 1308/2013 und entsprechende Verordnungen mit Durchführungsbestimmungen).

⁷³ Europamur Alimentación-Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 19. Oktober 2017: „..., dass die Regeln über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern mit der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken vollständig harmonisiert werden und die Mitgliedstaaten [...] daher keine strengerer als die in der Richtlinie festgelegten Maßnahmen erlassen dürfen, und zwar auch nicht, um ein höheres Verbraucherschutzniveau zu erreichen“.

Die Kontrollbehörde AICA störe das vertragliche Gleichgewicht, da die Kontrollen und der erhöhte bürokratische Aufwand die Wirksamkeit der Maßnahme verringerten. Viele Auslegungsfragen und -kriterien der AICA zur Gesetzgebung bzw. Umsetzung der Vorschriften seien unklar und trügen das Risiko, gegen die Vorschriften zu verstößen.

Trotz der im Gesetz enthaltenen Definition der „effektiven Produktionskosten“ fehle es in der Praxis an einer eindeutigen Festlegung, was genau unter Produktionskosten zu verstehen sei. Dies gelte vor allem für die kalkulatorischen Kosten für Familien-Arbeitskräfte, den Pachtansatz für eigene landwirtschaftliche Flächen und den Zinsansatz für das eigene Kapital. Folglich werde in der Praxis die Bereitstellung von Orientierungswerten gefordert, die den durchschnittlichen Vollkosten der Betriebe in der Region entsprächen. Die Logik des Gesetzes wird von der Wirtschaft und vor allem vom Handel in Zweifel gezogen, weil der Käufer nicht weiß, wie hoch die tatsächlichen Produktionskosten sind somit auch nicht einschätzen kann, ob er beim Kauf eine Straftat begeht. Die relevanten Informationen liegen beim Hersteller (Primärerzeuger oder Industrie) und dürfen aus wettbewerbsrechtlichen Gründen nicht eingesehen werden.

3.3.2 Frankreich

Die Gesetze ÉGAlim 1 und 2 wurden jüngst durch ÉGAlim 3 ergänzt bzw. weiterentwickelt. Dieses komplexe Gesetzeswerk beinhaltet nach Einschätzung der befragten Expert*innen die Gefahr von unbeabsichtigten Rechtsverstößen und führt zu hohen bürokratischen und administrativen Lasten.

Sicht des zentralen Primärerzeugerverbandes

FNSEA (berufsständische Vertretung)⁷⁴

Der Bauernverband FNSEA sieht die Umsetzung von ÉGAlim 1 und 2 positiv und geht davon aus, dass mit ÉGAlim 3 weitere „signifikante Verbesserungen“ erreicht werden. Das Gesetz ÉGAlim 2 eröffne eine Chance, dass sich der Preis für landwirtschaftliche Erzeugnisse nicht wie bisher rein aus dem Marktmechanismus (Angebot und Nachfrage) ergibt. Durch die Berücksichtigung der Produktionskosten der Erzeuger sollten die Verhandlungen zwischen dem Verarbeitungsunternehmen (Industrie) und den Lebensmittelhändlern zugunsten der Erzeugerpreise beeinflusst werden. Wenn die Produktionskosten wieder in den Mittelpunkt der Preisgestaltung gestellt würden, könnten sich die Wirtschaftsakteure und auch die Verbraucher des Wertes von Lebensmitteln bewusster werden und darüber, dass diese nicht mit dem Argument der Erhaltung der Kaufkraft auf Konsumentenseite „verrampscht“ werden dürften.

Darüber hinaus rege das Gesetz die Erzeuger*innen dazu an, sich stärker mit der Vermarktung ihrer Produktion zu beschäftigen, da sie die Initiative für den Vertragsvorschlag ergreifen können bzw. auch sollen.

Das Gesetz könne jedoch von den großen Einzelhändlern umgangen werden, die zur Erhaltung oder Erhöhung ihrer Marktanteile versuchten, ihre Einkäufe in Länder außerhalb Frankreichs zu verlagern oder den Verbrauchern Sonderangebote zu gewähren, die über das gesetzlich Zulässige hinausgehen.

Das Gesetz erfordere eine stärkere Kontrolle durch die Verwaltung, um sicherzustellen, dass seine verschiedenen Bestandteile eingehalten werden. Zusätzlich setze das Gesetz eine Anstrengung zur Schulung und Beratung der Landwirt*innen voraus, um sie mit der neuen Vertragspraxis vertraut zu machen und die entsprechende Kompetenz zu vermitteln.

⁷⁴ Schriftliche Beantwortung der Leitfragen am 05.08.2022.

Sicht von befragten Akteuren der Beratung / Wissenschaft

Landwirtschaftskammern (Chambres d'agriculture France)⁷⁵

Es habe sich nicht viel geändert trotz des umfangreichen Diskussionsprozesses zur Erarbeitung des ÉGAlim-Gesetzes. Keiner der Beteiligten in der Wertschöpfungskette (Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Handelsebene) sei wirklich zufrieden. Es müsse eine Informationskampagne gestartet werden, um die Landwirte besser zu informieren und zu trainieren. Mit ÉGAlim 1 sollten sich die Landwirte besser organisieren, aber davon ist nichts zu spüren; es gebe keine Analyse, ob der Organisationsgrad der Landwirte zugenommen hat.

Die Gesetzestexte seien schwer zu verstehen und in einer sehr technischen Sprache gehalten.

Die Produktionskosten müssten zwar in der Preisformel berücksichtigt werden, aber entscheidend sei das Gewicht der jeweiligen Indikatoren, mit dem sie in die Preisformel eingingen. Das zentrale Problem sei daher, wie die Produktionskosten von der anderen Seite akzeptiert werden, denn es müsse ja verkauft werden. Das bedeute, dass es keine Garantie dafür gebe, dass die Produktionskosten gedeckt werden.

Ein Problem sei auch, dass Gesetze angepasst worden seien, bevor eine fundierte Analyse vorgelegen habe; inzwischen liege dem Parlament eine Analyse und Bewertung des Gesetzes ÉGAlim 1 von der Landwirtschaftlichen Akademie der Wissenschaften vor, die zu einer überwiegend kritischen Einschätzung hinsichtlich der Wirksamkeit des Gesetzes komme.

CR - Coordination Rurale⁷⁶

ÉGAlim 2 sei zwar eine gute Idee, aber die Produktionskosten würden vielfach nicht gedeckt, weil sich nicht alle Akteure in der Wertschöpfungskette an die Regeln hielten. Das Gesetz habe nur einen sehr geringen Einfluss auf die Erzeugerpreise, wenngleich derzeit dessen Wirkungen nur schwer zu analysieren bzw. zu messen seien.

Die Kalkulationen zur Preisfestlegung seien vielfach nicht aktuell, was vor allem angesichts der aktuell hohen Volatilität der Preise und Kosten ein großes Problem darstelle. Die Festlegung eines nationalen (Orientierungs-) Preises sei problematisch, weil die Produktionsbedingungen in den Regionen sehr unterschiedlich seien. Die Erzeugungskosten würden differenziert nach Qualität, nicht aber nach Produktionsumfang oder anderen kostenrelevanten strukturellen Aspekten.

Zur besseren Einschätzung und Absicherung der eigenen Kalkulationen würden die Produzent*innen von CR gefragt, wo der von ihnen geschätzte angemessene Erzeugerpreis unter der Annahme liege, dass die Erzeugungskosten dem Erzeugerpreis entsprächen.

Ifip – Institute du Porc⁷⁷

Es habe auch bisher schon bei den Preisvereinbarungen teilweise (z. B. in Nischenmärkten wie organic, „label rouge“) die Anknüpfung an Herstellungskosten gegeben. Das habe bei den Verhandlungen mit den Schlachthöfen in aller Regel gut funktioniert. Aber in der Breite seien die neuen Vorgaben eine große Herausforderung.

Es sei schwer einzuschätzen, wie viel vom gesamten Schlachtkörper als besonders bepreistes Produkt verkauft werden könne (z. B. „ham“, der nur 20 % des gesamten Schlachtkörpers ausmache); gerade diese Information sei aber entscheidend für die Festlegung des Erzeugerpreises.

⁷⁵ Videogespräch am 27.09.2022.

⁷⁶ Videogespräch am 08.07.2022.

⁷⁷ Videogespräch und schriftliche Beantwortung der Leitfragen am 28.07.2022.

Die Festlegung der Preise gebe Vorteile durch mehr Sicherheit bzgl. der Planung von Investitionen, da die Finanzierung gegenüber den Banken besser dargestellt werden könne. Dem würden allerdings Nachteile durch eine umfangreiche Bürokratie gegenüberstehen, die von den Erzeugern über Dienstleistung eingekauft werde und somit die gesamten Erzeugungskosten erhöhe. Unklar bleibe, wie und in welchen Abständen die Herstellungskosten ermittelt werden sollten.

In Frankreich würden seit den 1970er Jahren rund 90 % der Produktion über Genossenschaften bzw. die aus ihnen hervorgegangenen (32) Erzeugergemeinschaften vermarktet. Diese stellten das Futter und weitere Vorleistungen sowie die Beratung und andere Dienstleistungen zur Verfügung; sie seien auch an Schlachthöfen beteiligt, sodass von einem stark integrierten System gesprochen werden könne.

Durch die neuen Vorschriften dürften sich Schweinefleischbereich, der durch eine Branchenorganisation (Inaporc) koordiniert wird, eher wenige Effekte ergeben. Üblich sei, dass bei den Verhandlungen mit den Schlachthöfen auf der Grundlage der Schweinepreisstatistik und der Anwendung von Kostenindizes Erzeugerpreise festgelegt werden.

Bisher könnten die Wirkungen des Gesetzes noch nicht eingeschätzt werden, weil die Umsetzung erst kürzlich (Anfang 2023) begonnen habe. Bei Milch, wo entsprechende Verträge bereits seit ÉGAlim 1 umgesetzt würden, seien bisher keine besonderen Effekte bekannt.

Branchenverband Intercréales⁷⁸

Die Branchenorganisation habe die Ziele der Gesetze ÉGAlim 1 und ÉGAlim 2 stets unterstützt. Das Gesetz sei in erster Linie für die Tierhaltungsbranche konzipiert, würde aber für alle Sektoren gelten. Das Gesetz stärke die vertragliche Bindung zwischen jedem Glied der Agrarerzeugung und den folgenden Gliedern der Lebensmittelkette, indem sowohl die Produktionskosten als auch die Marktpreisindikatoren im Kaufpreis für landwirtschaftliche Erzeuger berücksichtigt und die Preise für landwirtschaftliche Rohstoffe in den nachgelagerten Stufen gesichert würden.

Die mit ÉGAlim 1 erhofften Auswirkungen seien bisher nicht eingetreten. Das Gesetz habe bislang nur geringe Auswirkungen auf die Erzeugerpreise gehabt und der „Handelskrieg“ mit den großen Einzelhandelsunternehmen sei nach wie vor stark. Allerdings würden es die Auswirkungen des Ukrainekrieges erschweren, die isolierten Wirkungen der ÉGAlim-Gesetze zu analysieren.

Es sei möglich, von einigen Bestimmungen des Gesetzes durch Dekret oder Branchenvereinbarung abzuweichen, wenn diese kontraproduktiv seien. Davon habe Intercréales Gebrauch gemacht. Die Umsetzung der Gesetze dürfe das bestehende Gleichgewicht und die Organisation in der Getreidebranche, die das Ergebnis Jahrzehntelanger Erfahrungen zwischen den verschiedenen Marktteilnehmern seien, nicht zerstören. Die Berücksichtigung von Produktionskosten- und Marktpreisindikatoren bei den Ankaufspreisen für die Erzeuger sei vorteilhaft, wenn sie gut mit den Marktrealitäten verbunden blieben. Diese Bestimmung sei bereits in das ÉGAlim 1-Gesetz aufgenommen worden.

Intercréales begrüße zwar die neuen Bestimmungen für die Akteure der Wertschöpfungskette, die mit den großen Einzelhandelsketten handeln. Dieses Geschäft umfasse aber nur etwa 5 % des in Frankreich erzeugten Getreides. Da die ÉGAlim-Bestimmungen jedoch ab der Einlagerungsstelle und für alle Handelsgeschäfte (einschließlich Exporte) Gültigkeit hätten, könnte die Getreidebranche das Gesetz nicht anwenden. Die geforderte Rückverfolgbarkeit der Preise sei aufgrund der Komplexität der Verarbeitung der Rohware und des logistischen Aufbaus in der Wertschöpfungskette nicht möglich. Die negativen und nicht vorhergesehenen Auswirkungen von ÉGAlim 2, z. B. als Folge der Neuverhandlungsklauseln, die jedem Glied der Kette auferlegt worden seien, müssten korrigiert werden, da diese Bestimmungen für Getreideproduzenten aus mehreren Gründen nicht

⁷⁸ Schriftliche Beantwortung der Leitfragen am 09.09.2022.

wirksam oder sogar kontraproduktiv seien. Vor allem würden die Getreideerzeuger durch die verpflichtend abzuschließenden mehrjährigen Vertragsabschlüsse in ihrer notwendigen Flexibilität hinsichtlich ihres Anbauprogramms und Wahl der Vertragspartner eingeschränkt. Wo möglich und nötig, würden mehrjährige Verträge mit Festpreisen oder Preistunneln, bei denen die Produktionskosten plus eine Marge berücksichtigt werden, bereits in der Getreidebranche abgeschlossen (z. B. Agriéthique). Aus Sicht der Primärerzeuger gebe es viele Möglichkeiten, um Preise abzusichern. Automatische Preisanpassungen, wie im ÉGAlim vorgesehen, seien in den globalisierten Getreidemärkten nicht durchzusetzen und würden die Geschäftsmöglichkeiten einschränken.

Aus all diesen Gründen werde die Getreidebranche (und auch die Öl- und Eiweißpflanzenbranche) per Dekret von der obligatorischen dreijährigen Vertragsbindung mit Klauseln zur automatischen Preisanpassung nach oben oder unten ausgenommen. Der durch das ÉGAlim 1-Gesetz eingeführte Mechanismus der Berücksichtigung von Produktionskostenindikatoren werde jedoch beibehalten.

Sicht eines befragten Akteurs der Verarbeitungsindustrie

Groupe Hochland (Milchindustrie)⁷⁹

Die ÉGAlim-Regelungen seien so komplex, dass selbst einschlägig aktive Rechtsanwälte nicht mehr verbindlich Auskunft geben bzw. rechtlich sichere Verträge aushandeln könnten. Das ‚Mindset‘ des Gesetzes sei an sich in Ordnung, aber es müsse einfacher gestaltet werden. Die Verbraucher hätten ihre Mentalität etwas geändert und wären jetzt bewusster im Hinblick auf die landwirtschaftliche Herkunft der gekauften Produkte.

In manchen Regionen müssten vom Milchverarbeiter je nach Einzugsgebiet bis zu drei verschiedene Indizes (für Bergbauernmilch, konventionelle Milch und Biomilch) berücksichtigt werden. Hinzu komme, dass die Indizes meist nicht aktuell und daher für Vertragsabschlüsse nur eingeschränkt verwendbar seien. Die rechtlichen Erläuterungen (FAQs etc.) seien nach Inkrafttreten von ÉGAlim 2 zu spät gekommen, um sie bei den Vertragsverhandlungen 2022, die bis Ende Februar abgeschlossen sein mussten, noch anwenden zu können.

So sei zum Beispiel unklar gewesen, wer Primärmilchkäufer ist, wenn Liefer zwischengeschaltet sind. Bei Molkereiprodukten, die aus zahlreichen Fraktionen zusammengesetzt werden, sei die Transparenzvorschrift eigentlich nur einzuhalten, wenn die Option 3 genutzt werde. Dies koste zusätzlich Geld und auch dabei müsse man die jeweiligen mengenmäßigen und monetären Anteile der Agrarrohstoffe mitteilen, wenn deren Anteil mehr als 50 % der Gesamtkosten des Produkts ausmache.

Um die Transparenzvorschriften einzuhalten, werde eine überbordende Bürokratie („Bürokratiemonster“) befürchtet. Die Einhaltung der Vorschriften sei bei verarbeiteten Erzeugnissen mit vielen verschiedenen Zutaten kaum mehr einzuhalten oder verteuere die Produktion entsprechend, was Wettbewerbsnachteile mit sich bringe.

Die großen Kostenveränderungen durch höhere Energiepreise hätten Nachverhandlungen ermöglicht, aber letztlich wenig gebracht, weil der LEH keine Zugeständnisse mache. Die Durchsetzung des Gesetzes gegenüber dem Handel müsse noch verbessert werden.

Es gebe sehr viele Ausnahmen, so dass nur ein Teil der Milchbetroffen sei. Bei ÉGAlim 1 seien es nur 20 % gewesen und jetzt mit ÉGAlim 2 mit Einbeziehung der Handelsmarken seien etwa 40 % der Milch betroffen. Ersatzmilchprodukte seien ausgenommen, was deren Wettbewerbsfähigkeit stärke.

⁷⁹ Videogespräch am 03.08.2022.

Dass nun Produkte aus dem EU-Ausland auch dem ÉGALIM-Gesetz unterliegen, würde es diesen Molkereien enorm erschweren, die Lieferbeziehungen aufrecht zu erhalten. Noch laufe das Geschäft weiter wie bisher, aber sei spannend, wenn die ersten Kontrollen durchgeführt werden.

Sicht des Einzelhandels

(Anmerkung: Hierzu liegen keine Interviews vor; die Einschätzung entstammen Beiträgen im Internet oder in Zeitungen sowie indirekten Hinweisen der REWE Group, die seit 2016 mit E.Leclerc eine Einkaufsgemeinschaft betreibt.)

Der Einzelhandel hat die im ÉGALIM 1 enthaltene Vorgabe für den Einzelhandel, dass der Preis beim Verkauf von Lebensmitteln mindestens um 10 % über dem Einstand liegen muss (PRS +10), angesichts der inflationären Tendenzen zur Mitte des Jahres 2022 kritisiert (AgE, 2022). Gefordert wurde, diese Regelung vorübergehend auszusetzen, da diese Vorgabe ursprünglich der Vermeidung einer stärker deflationären Entwicklung dienen sollte. Inzwischen ging es aber um die Einschränkung der starken Preissteigerung bei Lebensmitteln. Außerdem würde diese Regelung von den Lebensmittelherstellern in den Lieferverhandlungen ausgenutzt, um deren Margen zu verbessern. Ursprünglich sollten der Einführung der Mindestmarge in Höhe von 10 % bei den Handelsunternehmen über die Weitergabe der höheren Preise an die nachgelagerten Ebenen erhebliche Vorteile für die Landwirte folgen, was jedoch nach allgemeiner Einschätzung nicht der Fall ist (ibid.).

*Einschätzungen von Verbraucher*innen*

Die Verbraucherschutzorganisation „UFC – Que choisir“ hat bereits bei der Einführung der 10 %igen Aufschlagsregelung vor Mehrkosten von bis zu 5 Mrd. Euro und der Verstärkung der Inflation gewarnt (AgE, 2023). Die Organisation sieht die Vorteile der Regelung vor allem bei den Handelsunternehmen, die den Margenaufschlag nicht wie gewünscht an die Primärerzeuger*innen weitergeben würden.

Die Aufschlagsregelung habe in der Praxis einige Einkäufer im Einzelhandel dazu veranlasst, von ihren Lieferanten eine Senkung um 10 % zu verlangen, um die psychologisch wichtigen Preisgrenzen (Preisschwellen) bei Obst und Gemüse in den Regalen nicht verändern zu müssen. Dieser Effekt würde dem angestrebten Ziel von ÉGALIM direkt zuwiderlaufen (Merlaud, 2023).

Weitere Beiträge in Fachzeitschriften und im Internet

In einem Fachbeitrag⁸⁰ mit dem Titel „ÉGALIM 2: Ein totes Gesetz?“ kritisierte Ruy (2022), dass das Gesetz verschiedene Mechanismen von beispielloser Komplexität (Zollnomenklatur etc.) und planwirtschaftlichen Elementen einführe. Diese würden aber letztlich keinen Erfolg haben. Das Ziel „die Einkommen der französischen Landwirte zu verbessern“ sei klar und nachvollziehbar, aber die gewählten Mittel und die vielen Ausnahmen (z. B. Großhändler, aber auch ganze Warengruppen wie z. B. Obst, Gemüse, Getränke, Öle, Getreide, Mehl) würden eine Zielerreichung verhindern. Das Gesetz werde Importe deutlich verstärken und auch die Exporte beeinträchtigen. Das Gesetz sei aufgrund der bestehenden Defizite nicht umsetzbar und daher schon wieder reformbedürftig.

Boyer (2022), Wissenschaftler am OFPM⁸¹, beurteilt dagegen die ÉGALIM-Gesetze grundsätzlich positiv und sieht sie in einer Reihe handelsbezogener Regelungen zur Verbesserung der Marktstellung der Primärerzeuger in der Wertschöpfungskette. Er konstatiert aber auch, dass die bisherigen Regelungen teilweise die gegenteilige

⁸⁰ LSA (Libre Service Actualités) ist ein wöchentliches französisches Fachmagazin, das sich mit Nachrichten und Trendanalysen aus der Lebensmittelindustrie, dem Handel, den großen Einzelhandelsketten und dem Verbrauchermarkt befasst.

⁸¹ Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires [Beobachtungsstelle für die Preisbildung und die Gewinnspannen bei Lebensmitteln].

Wirkung erzielt hätten, so dass eine gewisse Skepsis in seiner Einschätzung gegenüber ÉGAlim mitschwingt. Um einen stärkeren Effekt zugunsten der landwirtschaftlichen Anbieter zu erreichen, müsste nach Ansicht von Boyer das Angebot der Primärerzeuger „stärker differenziert und damit weniger austauschbar gemacht werden und es müsste zu einer gewissen politisch getragenen Kontrolle der Angebotsmenge zurückgekehrt werden dürfen“ (ibid.).

3.3.3 Italien

Vor Einführung der Rechtsnorm Nr. 198/2021 brachten vor allem extrem lange Zahlungsfristen (bis zu zwei oder drei Jahren) und häufiges Preisdumping der Ernährungsindustrie und des Lebensmittelhandels viele Lieferanten (Landwirte und Genossenschaften) in finanzielle Schwierigkeiten. Daher war die Regelung der Zahlungsfristen und Zahlungsmodalitäten ein Hauptgrund für das Dekret Nr. 198/2021 (Verwaltung Südtirol, 2022).

Allgemeiner Verband der italienischen Landwirtschaft (Confagricoltura⁸²)

Der Landwirtschaftsverband Confagricoltura erachtet das Gesetzesdekret als sinnvoll und hat es daher in der Entstehung auch unterstützt. Das neue Gesetz sei allerdings nicht einfach durchsetzbar (Confagricoltura, 2023).

Das größte Problem liege in der Feststellung der Produktionskosten, für die kaum Hinweise im Gesetzesdekret enthalten seien. Da es in Italien je nach Produktionsregion, Betriebsstruktur und Produktionsweise sehr unterschiedliche Produktionskosten gebe, könne nicht mit undifferenzierten Werten des ISMEA agiert werden. Unklar sei auch, wie verfahren werden solle, wenn die Produktionskosten über dem Angebot der Aufkäufer liegen. Dann solle zwar ISMEA die Produktionskosten ermitteln, aber dieses Institut habe im Jahr 2022 gerade erst angefangen, Kostenermittlungen mit einer Differenzierung der Produktionsbedingungen (konventionell, integriert, ökologisch etc.) durchzuführen.

Das Verkaufsverbot unter Herstellungskosten sei bisher in der Praxis noch nicht umgesetzt. Aktuell sei es noch zu früh, um Wirkungen beurteilen zu können. Das Gesetz sei noch nicht lange genug in Kraft und es sei zunächst der erste Bericht der zuständigen nationalen Betrugsbekämpfungsbehörde ICQRF⁸³ abzuwarten. Es habe auch noch keine einzige Klage im Rahmen des Gesetzes gegeben.

Die Wirkung des Gesetzes hänge von der Umsetzbarkeit bzw. inhaltlichen Klarheit sowie von den Kontrollen und dem Sanktionssystem ab. Bisher sei das Sanktionssystem nicht streng genug, sodass die Vorschriften in der Praxis noch ignoriert werden könnten. Bei Verstößen gegen das „Verkaufsverbot“ seien die Strafen so gering, dass sie für die Handelsketten kaum eine Rolle spielten.

Eine bessere Ausarbeitung und öffentliche Verfügbarkeit von Umsetzungsleitlinien wären notwendig. Dies betreffe u. a. Begriffsdefinitionen, die Auslegung des Gesetzes in ökonomischer Hinsicht und die Berechnungsmethodik (kalkulatorische Kosten etc.). ISMEA solle beauftragt werden, die notwendigen Unterlagen bereitzustellen. Die unterschiedlichen Verhältnisse in den 21 italienischen Regionen in Italien mit unterschiedlichen Arbeitsverträgen (Mindestlöhne) etc. stellten eine große Herausforderung dar.

Nicht alle Landwirte fänden das „Verkaufsverbot“ gut. Besonders wettbewerbsorientierte Landwirte seien dagegen, weil es kontraproduktiv auf Innovationen und Effizienzverbesserung wirke. Das „Verkaufsverbot“ und eher konservatives Denken seien gegen einen dynamischen Strukturwandel gerichtet. Es zeigten sich bei der Haltung von Confagricoltura Widersprüche, weil der Verband einerseits für das „Verkaufsverbot“ eintrete, aber andererseits auch für Wettbewerb in Verbindung mit einem Sicherheitsnetz.

⁸² Videogespräch am 13.02.2023.

⁸³ ICQRF: Zentrale Inspektion für den Schutz der Qualität und die Betrugsbekämpfung bei Agrar- und Ernährungsprodukten.

Landwirtschaftsverwaltung Südtirol

Nach Ansicht des befragten Experten der Landwirtschaftsverwaltung Südtirol hat sich die Situation im Bereich der Zahlungsbedingungen (v. a. Zahlungsfristen und -moral) deutlich verbessert, was indirekt auch eine höhere Verlässlichkeit des landwirtschaftlichen Einkommens mit sich bringen dürfte. Dagegen habe der Anteil schriftlicher Verträge trotz teilweise hoher Strafen nur langsam zugenommen. Verträge der Primärerzeuger mit dem Handel würden auf individueller Ebene als bürokratisch wahrgenommen und vielfach abgelehnt. Dies sei jedoch widersprüchlich, weil gerade die Verträge gegenüber dem Handel eingefordert würden. In der Praxis seien in der Regel die Genossenschaften die Vertragspartner des Handels.

Bei der Bewertung des Dekrets sei zu berücksichtigen, dass Italien sehr unterschiedliche Strukturen aufweise. Während in Südtirol, Trentino und Emilia Romagna die Genossenschaften bei der Erfassung, Verarbeitung und Vermarktung dominierten, sei dies in anderen Teilen Italiens weniger der Fall. In Süditalien stünden die Landwirte dagegen großen Verarbeitungsunternehmen, an denen die Landwirte in der Regel nicht beteiligt seien, gegenüber und diese könnten eine entsprechende Marktmacht ausüben (Verwaltung Südtirol, 2022).

In Süditalien sei es sehr schwierig, wirtschaftlich starke Genossenschaften zu gründen, wenngleich die Zahl der (meist kleinen) Agrargenossenschaften in Sizilien besonders groß sei. Dies sei relevant, weil Genossenschaften beim Decreto Nr. 198 einen besonderen Status genossen und vom Verkaufsverbot quasi ausgenommen seien.

Über die Wirkungen des Dekret Nr. 198 könne von den Befragten noch keine Auskunft gegeben werden, da es noch nicht lange in Kraft ist (Verwaltung Südtirol, 2022; Confagricoltura, 2023). Es fehlten somit längere Erfahrungswerte, um hier eine verlässliche Einschätzung zu den Effekten vornehmen zu können. Prognosen abzugeben sei zudem angesichts der hohen Volatilitäten im Markt und der politischen Ereignisse (v. a. Ukrainekrieg) extrem schwierig.

Insgesamt betrachtet ist davon auszugehen, dass die Erzeugerpreise und die Lieferbedingungen weiterhin weitgehend nach Marktbedingungen funktionierten bzw. „vom freien Markt diktiert“ werden (Mayr, 2022).

3.3.4 Fazit

Bisher gehen von den Regelungen zum Kaufverbot unter Herstellungskosten keine erkennbaren Preis- oder Einkommenseffekte aus. Ganz überwiegend bilden sich die Erzeugerpreise trotz der neuen gesetzlichen Regelungen in Spanien, Frankreich und Italien weiterhin weitgehend frei an den Produktmärkten. Allerdings sind die gesetzlichen Regelungen in Spanien, Frankreich und Italien noch nicht lange genug in Kraft, sodass zum jetzigen Zeitpunkt deren Umsetzung noch läuft und daher eine valide Bewertung der Wirkung dieser Gesetze noch nicht möglich ist.

Den Regelungen in den Ländern ist gemeinsam, dass die Herstellungskosten über die Wertschöpfungsketten hinweg erhalten bleiben sollen. Auch der verpflichtende Abschluss von Kaufverträgen mit definierten inhaltlichen Mindestanforderungen vor der Warenlieferung ist überall vorgesehen. Die entsprechenden Regelungen unterscheiden sich allerdings, wobei Frankreich und Spanien deutlich stärker regulieren als Italien. Das spanische Lebensmittelkettengesetz fällt dadurch auf, dass auf der Primärebelebene die individuellen Herstellungskosten zugrunde gelegt werden sollen, was in der Praxis kaum durchführbar erscheint. In Frankreich sind die Kostentransparenz in der Lebensmittelkette, die Nachjustierung bei sich ändernden Bedingungen sowie die mittel- bis langfristige Planungssicherheit der Primärerzeuger von besonderer Bedeutung, was zu einer entsprechenden bürokratischen Belastung der Unternehmen in der Lebensmittelkette führt.

Grundsätzlich gelten in den drei Ländern weiterhin die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften der GMO. Folglich müssen die Preise frei verhandelbar sein, dürfen Mindestpreise nicht festgelegt werden und die Branchenverbände dürfen keine Preisabsprachen treffen. Ob und inwieweit die neuen Regelungen mit dem Wettbewerbsrecht der EU vereinbar sind, muss nach Aussagen einiger Expert*innen noch erklärt werden.

Angesichts der vielen Unklarheiten dürfte die Rechtspflege einen starken Einfluss auf den weiteren Fortgang in diesem Rechtsbereich haben.

Die teils sehr komplexen Regelungen mit zahlreichen Ausnahmen (Produktbereiche, Vermarktungskanäle, Markensegmente etc.) schränken die Wirksamkeit der neuen Gesetze ein. Es ist davon auszugehen, dass ein umfangreiches Wirken von Lobbygruppen einen starken Einfluss auf die Festlegung von Ausnahmen hatte.

Die Beurteilung der neuen gesetzlichen Regelungen fällt je nach Interessenlage der Befragten sehr unterschiedlich aus. Die Vertreter der Primärerzeugung sehen die Gesetze überwiegend positiv und verweisen auf ein neues Denken durch den verpflichtenden Abschluss von Verträgen („Kulturwandel“). Dabei wird betont, dass sich derartige Effekte bzw. die Preisbildung von unten nach oben erst langfristig einstellen würden. Hervorgehoben wird von einigen der Befragten auch die Chance auf eine bessere Information für die Verbraucher*innen (z. B. über die Margenverteilung in der Wertschöpfungskette).

Zu den besonderen Herausforderungen der Umsetzung zählt die Wahl der geeigneten Preis- und Kostenindizes sowie deren Anwendbarkeit bei stark volatilen Märkten, wenn die Erhebungsfrequenz der notwendigen Daten gering ist. Probleme ergeben sich aus der großen Streuung der einzelbetrieblichen Produktionskosten, die dazu führt, dass bei der Orientierung der Herstellungskosten an einem Mittelwert trotz Umsetzung der Regelungen ein hoher Anteil der Landwirte seine Produktionskosten nicht gedeckt bekommt. Differenzierungen nach Region oder Bewirtschaftungsform können dieses Problem nur wenig verringern. Der betriebliche Strukturwandel in der Landwirtschaft kann durch die Regelungen nicht gebremst werden, weil es auch bei den neuen Regelungen je nach betriebsindividuellem Produktionskostenniveau Profiteure und Verlierer gibt.

Weitere Herausforderungen liegen in der Kontrolle der Einhaltung der Gesetze, ohne einen hohen bürokratischen Aufwand zu verursachen. Vor allem in Frankreich weisen Vertreter der Lebensmittelindustrie auf hohe zusätzliche Kosten infolge von Vertrags-, Dokumentations- und Schadenspräventionspflichten hin.

4 Ausgewählte Aspekte zu Agrarmärkten, Strukturen und Einkommen

Um rechtliche Regelungen in den verschiedenen Ländern einordnen und bewerten zu können, ist ein gutes Verständnis der jeweiligen Produktions- und Marktstrukturen sowie der Rechtssysteme und Rechtskulturen notwendig. Ein wichtiger Unterschied zwischen den Märkten in Frankreich, Spanien, Italien und Deutschland ist die große Bedeutung von Branchenorganisationen (gemäß GMO) in diesen südeuropäischen Ländern. Dagegen sind in Deutschland die Erzeugergemeinschaften und die Genossenschaften in den Funktionen Bündelung, Absatz und Verarbeitung von zentraler Bedeutung. Ein wichtiges Merkmal von Branchenorganisationen ist, dass sie die gesamte Wertschöpfungskette einbeziehen können, aber keine Produktionsfunktion übernehmen dürfen. An einigen Branchenorganisationen ist auch die Handelsebene beteiligt (z. B. Interporc und Provacuno in Spanien oder InterBev und InaPorc in Frankreich) (Amat et al., 2016).

Ein Beispiel für die starken strukturellen Unterschiede zwischen den Ländern ist die Organisation der Schweinehaltung, die in Spanien weitgehend in industriellen Großbetrieben im Rahmen von integrierten Ketten stattfindet, während die Produktion in Frankreich und Deutschland noch weitgehend in der Hand von Landwirten liegt und unabhängig von Vorgaben der Verarbeitung und des Handels erfolgt. Auch der Bereich der Marktbeobachtung hat in den Ländern eine unterschiedliche Bedeutung (zentrale staatliche Einrichtungen für die Marktbeobachtung und Marktanalyse in Spanien und Frankreich)⁸⁴. Diese Beispiele zeigen, dass für Rechtsvergleiche der Bezug zu den zugrundeliegenden oder zu ordnenden Verhältnissen von zentraler Bedeutung ist.

Im Folgenden werden nur einige ausgewählte Aspekte zu den Märkten, Produktionsstrukturen und Einkommen dargestellt, um die Rahmenbedingungen der Diskussion zum Kaufverbot unter Herstellungskosten in Deutschland zu beleuchten.

4.1 Marktstrukturen und Marktorganisation

Ausgewählte Aspekte zum Milchmarkt

In Deutschland ist die Milchindustrie mit rund 29 Mrd. Euro Jahresumsatz (Basis: Durchschnitt der Jahre 2020/2021) die größte Teilbranche der Ernährungsindustrie (AMI, 2022c). Der Auslandsumsatz liegt bei etwa einem Drittel. Die Verarbeitung der in Deutschland insgesamt an die Molkereien gelieferten Rohmilch im Umfang von rund 27 Mio. Tonnen findet zu rund 70 % in genossenschaftlich verfassten Unternehmen statt. Diese haben daher einen großen Einfluss auf den Markt, wenngleich viele und oftmals eher kleinere Privatmolkereien hinsichtlich Markenentwicklung, Innovation und Regionalität besonders aktiv und bekannt sind.

Die gravierenden Veränderungen an den Energie- und Rohstoffmärkten führten im Jahr 2022 bei der Milchverarbeitung zu deutlichen Kostensteigerungen, die eine permanente Neujustierung der Verkaufspreise erforderlich machten. Der Markt für Trinkmilch und Käse hat sich in den letzten Jahren deutlich ausdifferenziert. So gibt es im Trinkmilchbereich unter anderem Weidemilch, Tierwohlmilch, „GVO-freier“ Milch⁸⁵, Heumilch, Bergbauernmilch, Biomilch, lactosefreie Milch, pflanzenbasierte Milch und vieles mehr. Die Anforderungen an die Milchviehhaltung sind bezüglich der Haltungsbedingungen der Tiere und auch im Hinblick auf die Transparenz der Produktion weiter angestiegen, was eine zunehmende Professionalisierung der Milcherzeugung und eine Veränderung der Betriebsstrukturen hin zu größeren durchschnittlichen Tierbeständen mit sich brachte. Es ist

⁸⁴ Spanien: Observatorio de la Cadena Alimentaria [Beobachtungsstelle für die Lebensmittelkette]; Frankreich: Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires [Beobachtungsstelle für die Preisbildung und die Gewinnspannen bei Lebensmitteln].

⁸⁵ Ohne die Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen hergestellte Milch (z. B. keine gentechnisch veränderten Futterbestandteile in der Fütterung der Milchkühe).

davon auszugehen, dass die Anforderungen an die Nachhaltigkeit der Milcherzeugung und das Tierwohl auch zukünftig weiter zunehmen werden (Arla Foods, 2022; Lindena et al., 2023).

Nach dem Auslaufen der staatlichen Milchmengenregelung haben die Volatilitäten an den Märkten für Milch und Milchprodukte zugenommen. Die mitunter starken Preisausschläge und Preistäler (z. B. „Milchpreiskrise“ 2014 bis 2016) führten teilweise zu starken Einkommenseinbußen bei den Milcherzeugern. Instrumente zur Preissicherung und Liquiditätsmanagement wurden erst nach und nach entwickelt. In dieser Situation hat das Bundeskartellamt in einem Sachstandsbericht (3/2017) auf einige Probleme in den Lieferbeziehungen zwischen Milcherzeugern und Molkereien hingewiesen (Bundeskartellamt, 2017). Genannt wurden die Alleinbelieferungspflicht, lange Kündigungspflichten sowie eine erst nach Milchlieferung erfolgende Preisfestsetzung.

Thiele et al. (2018) kommen in ihrer Untersuchung zu Mengenplanungs- und Mengensteuerungsmodellen auf Molkereiebene zu dem Schluss, dass die deutschen Molkereien ihre Milchmengenplanungen deutlich verbessern sollten, „um einzelbetriebliche Mengensteuerungs- und Festpreismodelle überhaupt betriebswirtschaftlich einschätzen und bewerten zu können.“ (Thiele et al., 2018). Die große Heterogenität der Milcherzeugerstrukturen, der regionalen Gegebenheiten und der Produktionsausrichtung der Molkereien sowie deren jeweilige Verwertungskurven sprechen für individuelle Lösungen anstelle von generellen Modellen.

In einer weiteren Untersuchung zu den Lieferbeziehungen zwischen Milcherzeugern und Molkereien in Deutschland kamen Petersen und Hess (2018) zum Ergebnis, dass die Milcherzeuger regional deutlich unterschiedliche Vorstellungen von den für sie vorzüglichen Lieferbeziehungen haben. Zusätzlich wünschten sich größere Milcherzeuger eher vertragliche Lösungen, während kleine und mittlere Betriebe lieber am bestehenden Liefermodell ohne Mengenbindung festhalten wollten. Die meisten Landwirte wünschten sich jedoch kürzere Kündigungsfristen bei ihrer Molkerei. Die Milcherzeuger in den ostdeutschen Bundesländern sprachen sich deutlich öfter gegen das herkömmliche Liefermodell ohne Mengenbindung aus als die Milchbauern in Westdeutschland.

Inzwischen hat die Milchwirtschaft auf einige dieser „Hinweise“ reagiert (siehe MIV, 2020). Zum Beispiel wurden die Kündigungsfristen flexibler gestaltet und den Milcherzeuger*innen werden zunehmend auf freiwilliger Basis Angebote unterbreitet, die feste Preise und Mengen beinhalten (Kontrakte oder Festpreismodelle). Zweipreis- oder Mehrpreismodelle mit entsprechenden Preisdifferenzierungen und Mengenbegrenzungen sind in der Praxis nach wie vor selten (Thiele et al., 2020). Rund die Hälfte der Lieferbeziehungen weist eine relativ hohe Flexibilität der Milchlieferanten bzw. geringe Bindung an die jeweilige Molkerei auf (kurze Vertragslaufzeiten und höher Anteile an Vertragslandwirten). Insgesamt wurde in einer repräsentativen Studie festgestellt, dass die Milcherzeuger*innen mehrheitlich eine Pflicht der Molkereien zur unbegrenzten Abnahme ihrer Milch bevorzugen (ibid.). Begleitend nimmt das Angebot der Festpreismodelle zur Milchpreisabsicherung weiter zu.

Ausgewählte Aspekte zum Schweinemarkt

Die Marktentwicklungen und die beschlossenen Änderungen zu den Haltungsbedingungen (Verbot des Kastenstands bei Zuchtsauen etc.) stellen die Branche vor große Herausforderungen. Der Schweinebestand ist in Deutschland nach Jahren des Wachstums seit einigen Jahren stark rückläufig (AMI, 2023). Die Zahl der im Inland geschlachteten Schweine ist im Zeitraum 2017 bis 2022 von 58,4 Mio. Stück um etwa 19 % auf 47,1 Mio. Stück zurückgegangen; allein im Jahr 2022 lag der Rückgang im Vergleich zum Vorjahr bei etwa 9 %. Die Zahl der im Inland gehaltenen Schweine hat sich prozentual ähnlich entwickelt. Während die Europäische-Kommission für die nächsten Jahre weltweit von einem Anstieg der Erzeugung von Schweinefleisch ausgeht, erwartet sie EU-weit weiterhin einen deutlichen Rückgang bei der Schweinefleischerzeugung, (EC, 2021).

Die Entwicklung der Schweinehaltung auf nationaler Ebene spiegelt sich im inländischen Konsum von Schweinefleisch, der von 2017 bis 2020 um rund 20 % zurückgegangen ist (AMI, 2023).

Während trotz starker Abnahme der gehaltenen Schweine immer noch deutlich mehr lebende Schweine und Ferkel eingeführt als exportiert werden, liegt beim Export von Schweinefleisch und -erzeugnissen weiterhin ein großer Exportüberschuss vor (AMI, 2023). Der Selbstversorgungsgrad lag bei Schweinefleisch in den letzten Jahren bei mindestens 120 %. Hinter den Strukturdaten und Netto-Versorgungsbilanzen verbergen sich komplexe Import- und Exportbeziehungen. Zum Beispiel werden in großem Umfang Ferkel importiert, die dann in Deutschland gemästet und geschlachtet werden. Von den Schweinen geht ein großer Anteil - vor allem Teile, die auf dem deutschen Markt weniger nachgefragt werden (v. a. Füße, Ohren etc.; das sogenannte fünfte Viertel des Schweins) - in den Export, überwiegend nach China und Südostasien (Rohlmann et al., 2021).⁸⁶ Insgesamt wird knapp die Hälfte der Schlachtmenge (Bruttoeigenerzeugung) exportiert. Gleichzeitig werden sog. Edelteile, besonders zu bestimmten Festtagen, aus dem Ausland importiert.

Die wirtschaftliche Lage der Schweinehalter unterliegt großen Schwankungen, was sich besonders auch in den letzten Jahren zeigte. Nach Einschätzung der Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands e.V. (ISN) befand sich der Schweinemarkt im Herbst 2022 in der größten Preiskrise seit Jahrzehnten (ISN, 2022). Während die Produktionskosten (v. a. Futterkosten und Energie als Folge des Ukrainekrieges sowie neue Auflagen, die umfangreiche Anpassungsinvestitionen nach sich ziehen) stark angestiegen sind, befanden sich die Erzeugerpreise auf einem nicht kostendeckenden Niveau. Die starken Energiepreisseigerungen (Gas) sorgten vor allem bei der Ferkelerzeugung für deutlich höhere Produktionskosten. Gewinne waren unter diesen Bedingungen kaum noch möglich. Die ISN stellte Mitte 2022 fest, dass sich die Verluste pro Schwein auf etwa 65 Euro beliefen. Diese müssten von den Ferkelerzeugern und Mästern getragen werden und würden die Existenz zahlreicher schweinehaltender Betriebe gefährden (siehe auch Abbildung 4-2).

Nach dieser schwierigen Phase mit teilweise sehr niedrigen Preisen für Schlachtschweine und Ferkel in den Jahren 2021 und 2022 haben die Erzeugerpreise ab Ende 2022 wieder einen deutlichen Aufschwung erfahren. Angesichts der neuen Konsummuster (u. a. mehr Vegetarier und Flexitarier), der Produktionsauflagen und alternativer Einkommensquellen, die neben anderen Faktoren zu neuen Produktionsstrukturen beitragen werden, sind starke Umbrüche in der Schweinehaltung und auch der Schlacht- und Verarbeitungsbranche zu erwarten. Unsichere wirtschaftliche und rechtliche Aussichten und auch veränderte Konsummuster lassen nach Ansicht der ISN erwarten, dass die Schweinehaltung weiter an Boden verlieren und Investitionen aufgeschoben oder unterlassen werden. Die ISN erwartet in Deutschland einen Einbruch vor allem bei der Zuchtsauenhaltung, während zum Beispiel Spanien die Produktion deutlich ausdehne (ISN, 2022). Wenngleich es im Gegensatz zu Spanien bisher in Deutschland kaum voll integrierte und industriell strukturierte Wertschöpfungsketten in der Schweinehaltung gibt, aber die Bindung der Erzeuger an Schlachthöfe über Verträge hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen (Benecke, 2021). Nach Einschätzung der ISN sind 70 bis 80 % der Schweine vertraglich gebunden, d. h. immer weniger Schweine würden ungebunden für die Preisbildung zur Verfügung stehen. Bei rückläufigen Schweinebeständen und umfangreichen Schlacht- und Verarbeitungskapazitäten verfolgen laut ISN diese Unternehmen das Ziel, den Anteil von Vertragsmästern zu erhöhen, um ihre Kapazitäten auslasten zu können.

Im Hinblick auf eine stärkere Integration der Schweinebranche über alle Stufen hinweg, von den Futtermitteln, über Ferkelproduktion, Aufzucht, Mast und Schlachtung, hat der während der Corona-Pandemie im Jahr 2021 entstandene „Schweinstau“ teilweise zu einem Umdenken bei den Schweinehaltern geführt (Benecke, 2021). Integrierte Wertschöpfungsketten ermöglichen Absatz- und Planungssicherheit sowie ein geringeres Preisrisiko; darüber hinaus bieten sie Möglichkeiten zur Schaffung von Mehrwerten in der Vermarktung, die durch Zusammenarbeit in der Kette entstehen und die Effizienz steigern können (v. a. Abstimmung von Mengen, Qualitäten, Futtermitteleinkauf). Allerdings führt eine zunehmende vertikale Kontrolle automatisch zu einer stärkeren Einschränkung der unternehmerischen Freiheit.

⁸⁶ Seit Ausbruch der Afrikanischen Schweinepest im Herbst 2020 sind allerdings Exporte in diese Drittstaaten praktisch eingebrochen AMI (2023).

Im Vergleich zur Verarbeitungsstruktur der Milchbranche sind die Schlachtunternehmen im Schweinesektor in Deutschland stark konzentriert; auf die drei größten Schlachtunternehmen entfielen im Jahr 2020 rund 59 % der Schweineschlachtungen (ISN, 2021, 2022). Trotz dieser Konzentration stehen auch die Fleischverarbeiter unter Druck, da sich die Mehrkosten nur eingeschränkt an die starken Partner des LEH weitergeben lassen (Wolf, 2022). Bei steigenden Konsumentenpreisen geht erfahrungsgemäß die Verbrauchernachfrage zurück, was wiederum zu steigendem Druck auf die Produzenten (z. B. Sauen- und Schweinehalter) nach sich ziehen dürfte. Da der Exportmarkt außerhalb der EU wegen der Afrikanischen Schweinepest (ASP) und des eingebrochenen Exports nach China nur noch eingeschränkt für Absatz bzw. Geschäfte sorgt, steigt der Druck auf den EU-Binnenmarkt. In der Folge sinkt die Zahl der gehaltenen Tiere, insbesondere in den Ländern mit ASP-Befall (Deutschland, Belgien und Polen).

Ausgewählte Aspekte zur Geflügelbranche⁸⁷

Die Entwicklung der Nachfrage nach Geflügelfleisch ist in Deutschland insgesamt stabil und weist einen leichten Zuwachs auf. Die Hähnchenmast zeichnet sich durch eine relativ gute Futterverwertung aus.

Einen ganz anderen Weg als die Schweinemast ist die Geflügelmast in Deutschland gegangen. In der Geflügelmast treten die Schlachtunternehmen als Integratoren auf und geben große Teile des Produktionsprozesses vor (Bereitstellung von Küken, Futter und tierärztlicher Versorgung; zeitliche Abläufe sowie Einkaufs- und Verkaufspreise). Der Mäster wählt den Integrator und arbeitet aber auf eigene Rechnung. Angesichts guter Ertragsergebnisse in den letzten Jahren sind die Geflügelhalter vergleichsweise zufrieden mit der wirtschaftlichen Situation. Der Einfluss des Integrators bis in die einzelnen Produktionsschritte hinein macht eine Steuerung der Produktionsmenge, Produktqualität und auch eines auskömmlichen Preisniveaus möglich (Benecke, 2021).

Die vertikale Integration umfasst bei der Hähnchenmast die Bereitstellung von Küken und Futter, teilweise auch tierärztlichen Dienstleistungen und fachlicher Beratung sowie die Abnahme der gemästeten Tiere zu vertraglich vereinbarten Preisen. Ein Grund für den hohen Integrationsgrad bei Geflügelfleisch ist nach Ansicht der Expert*innen die geringe Komplexität der Produktion und Verarbeitung im Vergleich zu Schweinefleisch. Während beim Hähnchen im Wesentlichen nur Brust und Keule vermarktet würden, gibt es beim Schwein nahezu 100 Teilstücke in der Vermarktung.

Aufgrund des hohen Integrationsgrades und der Standardisierung der Produktionsbedingungen unabhängig vom Standort kann bei Hähnchen ein sehr homogenes Produkt an den Markt gebracht werden. Die großen Integratoren (v. a. Wesjohann, Rothkötter, Sprehe-Gruppe) wegen ihrer Marktbeherrschung, der guten Marktnachfrage bei gleichzeitig noch relativ knappem Angebot und der stetigen und planbaren Liefermöglichkeiten eine relativ gute Position gegenüber dem Handel.

Ausgewählte Aspekte zum Obst- und Gemüsesektor

Im Bereich Obst- und Gemüse existieren heterogene Strukturen aus sehr kleinen, mittleren und auch großen Produktionseinheiten. Das Besondere im Vergleich zur Tierhaltung ist, dass die Ware vielfach unverarbeitet direkt an den Handel geht und daher Erzeuger bzw. Erzeugerorganisationen oftmals einen direkten Kontakt mit den Vermarktern haben. Aufgrund der Verderblichkeit der Waren und der häufigen Kontakte mit dem hoch konzentrierten LEH spielen die Regelungen und Handelspraktiken bei Obst und Gemüse eine große Bedeutung (z. B. kurzfristige Auftragsänderungen, Rücknahme nicht verkaufter Ware, Zahlungsbedingungen etc.).

⁸⁷ Wesentliche Teile des folgenden Abschnittes resultieren aus Angaben im Rahmen eines Workshops mit Expert*innen aus der Schweine- und Geflügelbranche (s. Kapitel 5.2.2).

Bei Obst und Gemüse ist auch die Wettbewerbssituation mit internationalen Anbietern sehr bedeutsam, weil der Selbstversorgungsgrad bei vielen Produkten im Vergleich zu anderen Marktfrüchten wie zum Beispiel Getreide oder zu vielen tierischen Erzeugnissen vergleichsweise niedrig ist (AMI, 2022a). Beim Freilandgemüsebau liegt der kalkulierte Selbstversorgungsgrad bei ca. 35 bis 40 % und weist sogar eine leicht rückläufige Tendenz auf.

Ausgewählte Aspekte zur Getreidebranche

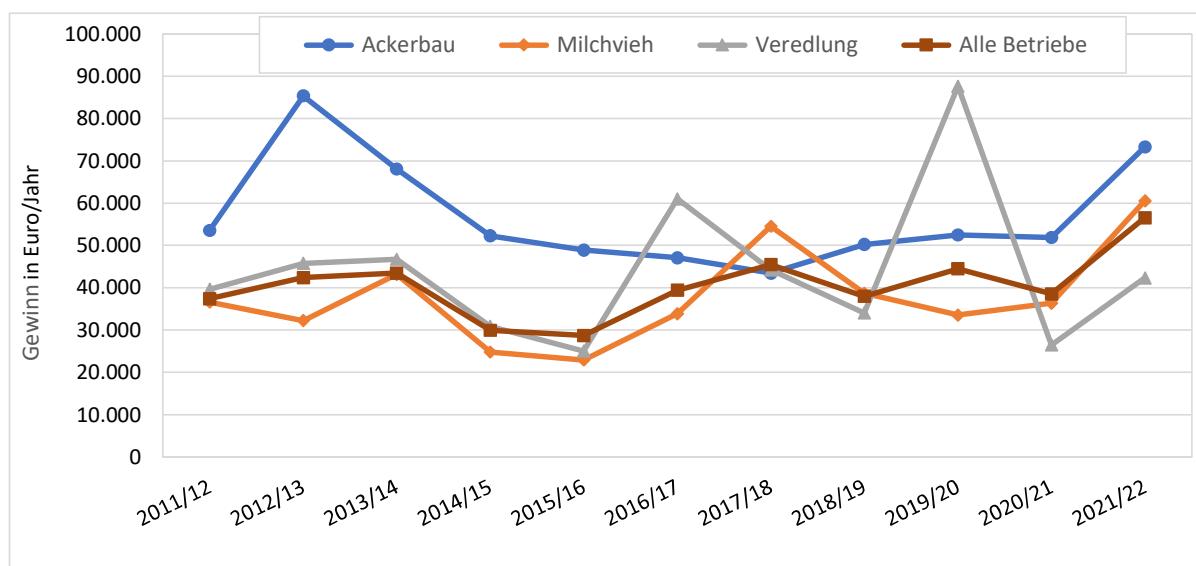
Der Bereich Getreide ist im Vergleich zu den anderen Märkten ausgeglichen (Selbstversorgungsgrad auf nationaler Ebene etwa 100 %), wobei umfangreichen Getreideexporten auch hohe Importe von speziellen Getreidearten und -qualitäten gegenüberstehen. Die Vermarktungsstrukturen und auch die Möglichkeiten zur Preisabsicherung durch Termingeschäfte und Kontrakte ist seit langem weit verbreitet und werden auch von kleinen Primärerzeugern genutzt.

4.2 Einkommen in der deutschen Landwirtschaft

Je nach Betriebstyp bzw. betrieblicher Ausrichtung haben sich die Einkommen in der Landwirtschaft in den letzten zehn Jahren unterschiedlich entwickelt. Zum Beispiel hat sich das durchschnittliche Einkommen der Milchviehbetriebe je Familienarbeitskraft (FamAK) im Durchschnitt der letzten fünf Wirtschaftsjahre (WJ) im Vergleich zum Durchschnitt der vorhergehenden fünf Jahre (WJ 2012/13 bis 2016/17) deutlich von rund 31.000 Euro auf rund 45.000 Euro erhöht. Auch im Veredlungsbereich hat das Einkommen je FamAK im Durchschnitt zugenommen (von 42.000 Euro auf 47.000 Euro). Bei den Ackerbaubetrieben, die beim Einkommen im Durchschnitt deutlich über den Milchvieh- und Veredlungsbetrieben liegen, lagen die Einkommen - von den positiven Ausnahmejahren 2012/13, 2013/14 und 2021/22 abgesehen - weitgehend auf einem stabilen Niveau von rund 50.000 Euro je FamAK.

Zu beachten ist auch, dass die jährlichen Schwankungen der durchschnittlichen Einkommen seit dem Wirtschaftsjahr 2011/12 – gemessen an der mittleren jährlichen Abweichung von Gesamtdurchschnitt – bei den Veredlungsbetrieben mit Abstand am höchsten und bei den Ackerbaubetrieben am geringsten ist; die Milchviehbetriebe liegen dazwischen.

Abbildung 4-1: Gewinn je nicht entlohnter (Familien-)Arbeitskraft von Einzelunternehmen nach Betriebsform



Quelle: BMEL-Testbetriebsnetz, Auswertung Hansen (2023)

Die Streuung der Einzelwerte der Einkommen im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 2018/19 bis 2020/21 zeigt, dass der Median deutlich niedriger als das arithmetische Mittel ist. Dies bedeutet, dass die Hälfte der Betriebe deutlich weniger Einkommen erwirtschaftet als der Durchschnitt in Form des arithmetischen Mittels erwarten lässt. Bei den Milchviehbetrieben war zum Beispiel das durchschnittliche Einkommen des unteren Erfolgsviertels (P25) höher als bei den Ackerbau- und Veredlungsbetrieben, obwohl diese insgesamt ein deutlich höheres durchschnittliches Einkommen (Mittelwert) aufweisen (Tabelle 4.1). Andererseits lagen die Einkommen der Ackerbau- und Veredlungsbetriebe des oberen Viertels (P75) deutlich über den entsprechenden Einkommen der Milchviehbetriebe.

Tabelle 4.1 Einkommensstreuung je nicht entlohnter (Familien-)Arbeitskraft von Einzelunternehmen nach Betriebsform (Mittel der Wirtschaftsjahre 2018/19 bis 2020/21)

	P10	P25	Median	P75	P90	Mittelwert arithmetisch
Alle Betriebe	-3.846	11.559	29.790	55.263	95.525	41.913
darunter:						
- Ackerbau	-4.069	12.723	35.100	72.465	127.799	52.635
- Milchvieh	2.195	15.858	30.551	50.228	76.755	36.972
- Veredelung	-11.628	8.133	36.617	74.596	127.225	56.608

Anmerkung zu Perzentilen: P10 bedeutet, dass 10 % der Beobachtungen unter diesem Wert liegen oder diesen Wert erreichen.

Quelle: BMEL-Testbetriebsnetz, Auswertung Hansen (2023).

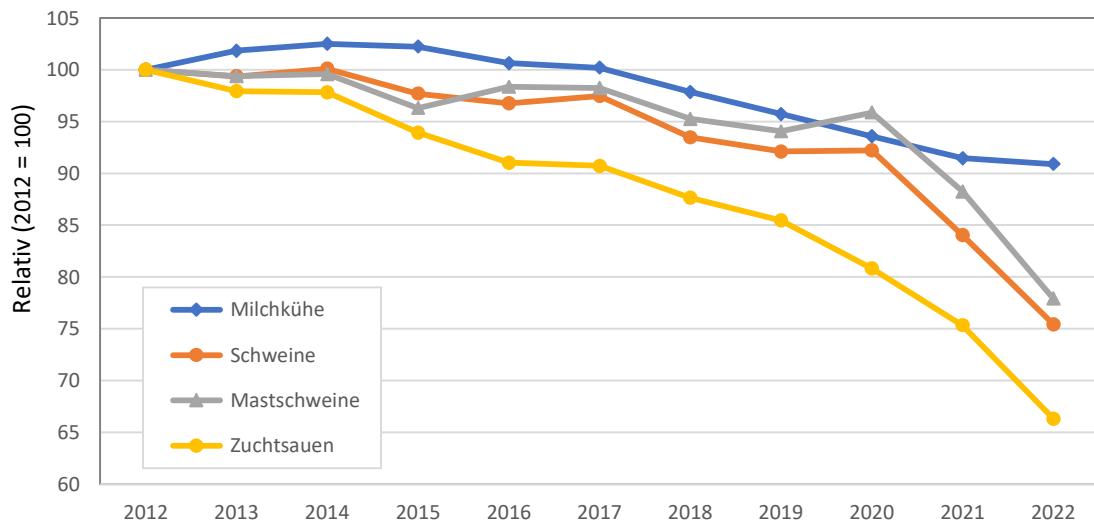
Die als schwierig empfundene wirtschaftliche Situation vieler landwirtschaftlicher Betriebe dürfte vor allem damit zu tun haben, dass der Durchschnitt der Einkommen nicht die große Streuung der Einzelwerte wiedergibt; bei einer großen Streuung wären eben sehr viele Betriebe unterhalb des Durchschnittswertes und hätten möglicherweise deutlich niedrigere Einkommen. Ein weiterer Grund für die im Tierhaltungsbereich weit verbreitete Unzufriedenheit kann auch aus der Vorausschau auf die nächsten Jahre und die schon beschlossenen oder weiterhin zu erwartenden kostensteigernden Auflagen resultieren.

Aus sozialer Sicht ist allerdings zu beachten, dass ein großer Teil der landwirtschaftlichen Haushalte nicht allein vom landwirtschaftlichen Einkommen lebt. Mehr als die Hälfte der Betriebe erwirtschaften zusätzliche Einkommen aus Nebenbetrieben und zudem hat ein Teil außerlandwirtschaftlichen Zuerwerb.

4.3 Entwicklung der Tierbestände und Tierhaltungen (Milchkühe und Schweine)

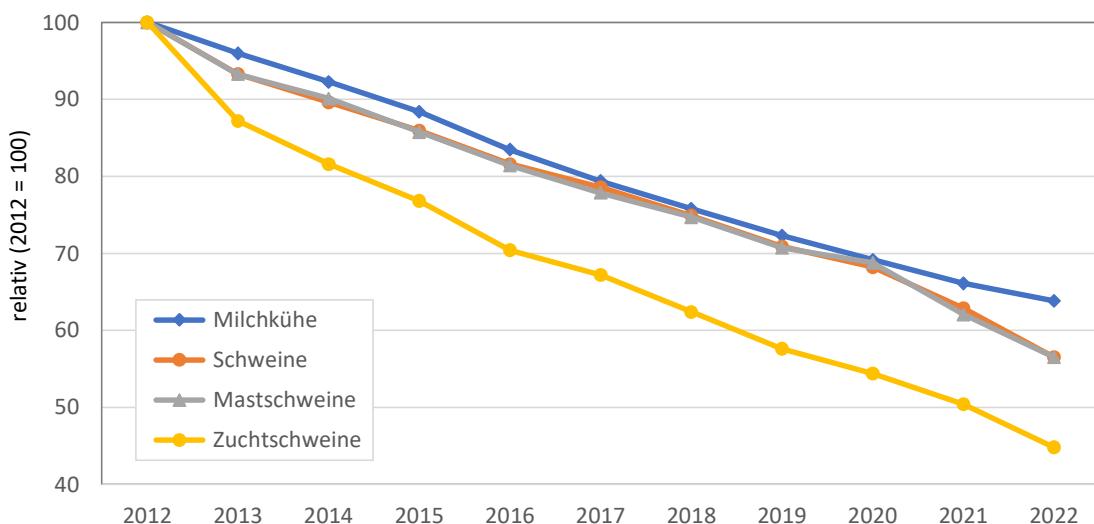
Die Diskussion um notwendige Markteingriffe im Agrarrohstoffsektor ist auch vor dem Hintergrund des strukturellen Wandels zu sehen. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe ist in Deutschland seit Jahrzehnten kontinuierlich rückläufig. Die Gründe hierfür sind vielfältig, wobei die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die dadurch geschaffenen Arbeitsmöglichkeiten in außerlandwirtschaftlichen Bereichen, technologische Entwicklungen sowie der Wettbewerb unter den landwirtschaftlichen Betrieben um knappe Ressourcen die größte Bedeutung haben dürften. Von 2010 bis 2020 hat die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland um ca. 12 % abgenommen; in Frankreich und Italien lagen die Vergleichswerte bei 21 % bzw. 18 %, während Spanien mit rund 8 % einen geringen Rückgang an Betriebe verzeichnet.

Die Entwicklung der Tierhaltungen im Zeitraum 2012 bis 2022 zeigt bei den Zuchtsauen einen sehr starken Rückgang seit 2017. Im 10-Jahres-Vergleich lag die Zahl der Zuchtsauenhaltungen um 44 % unter der Zahl der Haltung im Jahr 2012; die Vergleichszahlen bei Mastschweinehaltungen betragen minus 22 % und bei Milchkuhhaltungen minus 9 %

Abbildung 4-2: Entwicklung der Tierhaltungen (Milchkühe und Schweine) in Deutschland (2012 bis 2022)

Quelle: Eigene Berechnung nach Destatis (Viehbestand, versch. Jgg.)

Im Vergleich dazu haben die Tierbestände noch deutlicher abgenommen. Der Zuchtsauenbestand ging seit 2012 fast kontinuierlich um 55 % zurück, der Mastschweinebestand um 43 % und der Milchkuhbestand um 36 %. Aufgrund der durchschnittlichen Leistungssteigerung in der Milchviehhaltung war die Milcherzeugung in Deutschland in den Folgejahren nach Beendigung der Milchquotenregelung im Jahr 2015 nur geringfügig niedriger und lag auch 2022 fast noch auf dem gleichen Niveau. Der stärkere Rückgang des Zuchtsauenbestandes im Vergleich zu den Mastschweinen lässt entweder auf eine Steigerung der aufgezogenen Ferkel je Zuchtsau oder einen zunehmenden Ferkelimport schließen. Tatsächlich haben im Jahr 2022 die Ferkelimporteure rund 12 % weniger Ferkel aus den Niederlanden und Dänemark nach Deutschland eingeführt. Der starke Rückgang der Ferkelimporte ist nach Angaben des ISN angesichts der stark rückläufigen deutschen Ferkelerzeugung erstaunlich, könnte aber dadurch erklärt werden, dass in der deutschen Schweinemast Kapazitäten abgebaut beziehungsweise Ställe nicht neu belegt worden seien.

Abbildung 4-3: Entwicklung der Tierbestände (Milchkühe und Schweine) in Deutschland (2012 bis 2022)

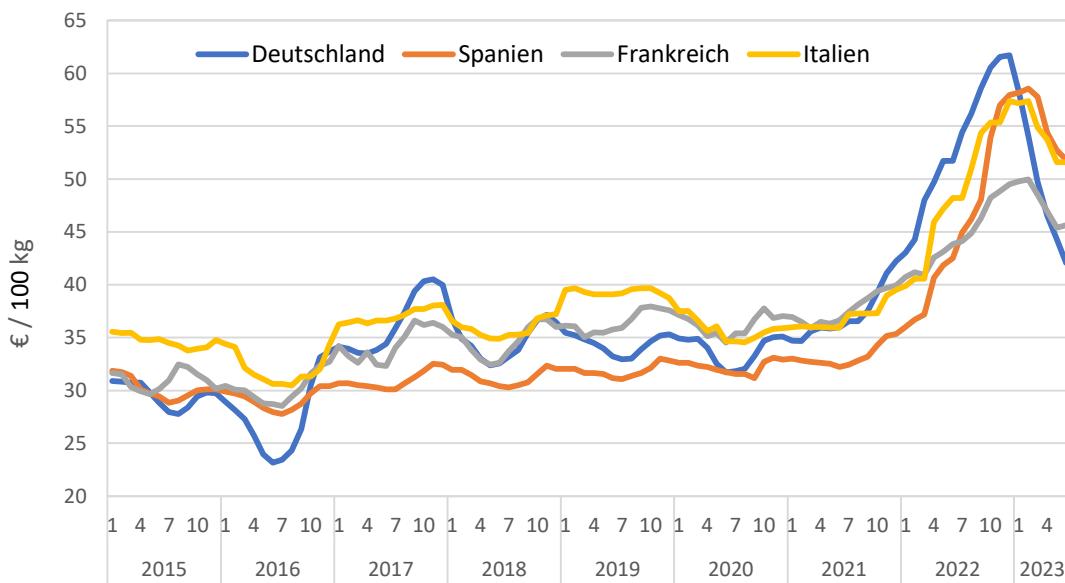
Quelle: Eigene Berechnung nach Destatis (Viehbestand, versch. Jgg.)

4.4 Preisentwicklungen im Vergleich der relevanten Länder

Im Vergleich der Milchpreise zeigt sich, dass in Deutschland seit 11/2021 bis Anfang 2023 die höchsten Vergleichspreise je Kilogramm Milch (bei realem Fett- und Eiweißgehalt) ausgezahlt wurden (Abbildung 4-4). Zu Beginn des Jahres 2023 sanken die Milchpreise in Deutschland jedoch wieder, wohingegen sie in Spanien und Italien erst einmal stabil blieben. Während die Milchpreise in Frankreich bis 11/2021 über dem Niveau in Deutschland, Spanien und Italien lagen, fielen die französischen Milchpreise anschließend bis Anfang 2023 sichtlich hinter die Preise in den anderen Ländern zurück. Zwischenzeitlich (3/2022 – 11/2022) betrug der Unterschied im Auszahlungspreis zwischen Deutschland und Frankreich rund 10 ct/kg Milch; diese Differenz hat sich trotz des deutlichen aktuellen Preisrückgangs in Deutschland kaum verringert.

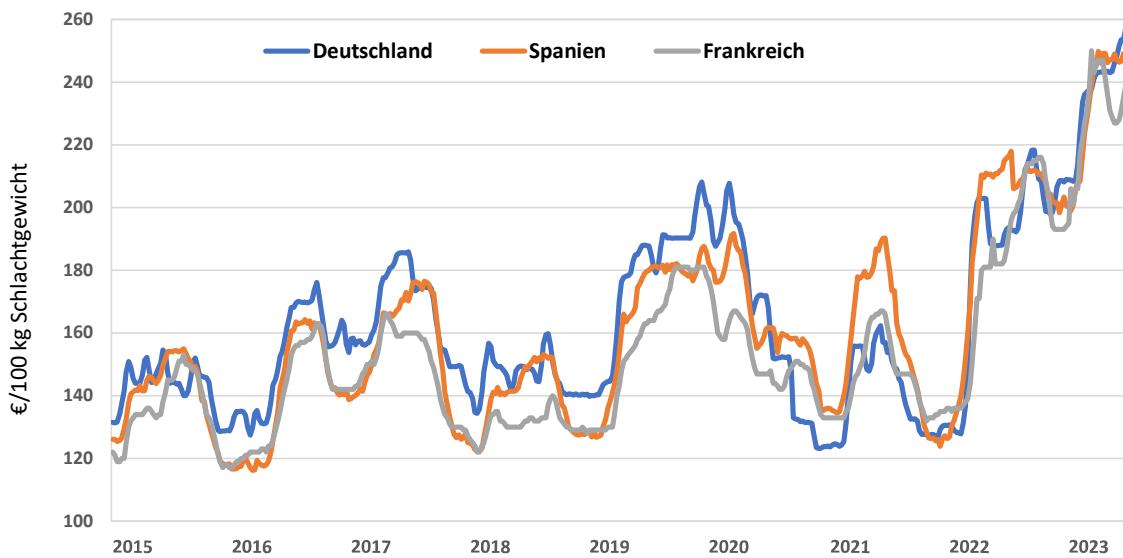
Im Ländervergleich sind die Milchpreise in Deutschland relativ volatil. Bemerkenswert ist, dass sich die Milcherzeugerpreise in Frankreich sehr kontinuierlich entwickeln, während in den anderen Ländern teilweise beträchtliche monatliche Preissprünge zu beobachten sind. Experten erklären dies damit, dass in Frankreich längerfristige Verträge geschlossen werden, die bei starken Aufwärts- und Abwärtsbewegungen an den internationalen Märkten stabilisierend auf das Preisniveau wirken.

Abbildung 4-4: Rohmilchpreise in Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien (2015 bis 2023)



Quelle: Milk Market Observatory (European Commission)

Der Vergleich der Schweinepreise ergibt ein anderes Bild. Hier kann der Vergleich nur für Deutschland, Spanien und Frankreich dargestellt werden, weil für Italien keine vergleichbaren Daten verfügbar sind. Insgesamt fällt auf, dass die Preisentwicklung wesentlich volatiler verläuft als bei den Milchpreisen (Abbildung 4-5). Die Schweinepreise in Deutschland (Handelsklasse E, Euro je kg Schlachtgewicht) lagen in den Jahren 2015 bis 2020 vergleichsweise hoch und auf jeden Fall über dem Niveau von Frankreich und Spanien. Seit Mitte 2020 sind die Schweinepreise in Spanien im Jahresdurchschnitt höher als in Frankreich und Deutschland, wenngleich die Preise in Deutschland seit Ende 2022 wieder stark zugelegt haben. Zuletzt lagen die Schweinepreise auf in allen drei Ländern auf einem vergleichbaren Niveau mit einem hohen Ausschlag nach oben (2,50 Euro/kg Schlachtgewicht in Spanien). Damit dürfte sich auch die wirtschaftliche Situation der Schweinehalter trotz der gestiegenen Futter- und Energiekosten wieder spürbar verbessern.

Abbildung 4-5 Schweinepreise (Klasse E) in Deutschland, Spanien und Frankreich (2015 bis 2023)

Quelle: Meat Market Observatory (European Commission)

Festzuhalten ist, dass Strukturentwicklungen auf Basis von längeren Zeiträumen zu betrachtet sind, um belastbare Aussagen treffen zu können. Die Einkommen in der Landwirtschaft waren im Durchschnitt in den letzten Jahren sehr volatil (v. a. bei Veredlungsbetrieben) und insgesamt im Vergleich zu den Vorjahren etwas höher. Im Vergleich der Betriebsformen sind die Einkommen der Milchviehbetriebe unterdurchschnittlich und die der Marktfruchtbetriebe deutlich überdurchschnittlich. Aufgrund der großen Heterogenität der Einkommen ist zu beachten, dass ein erheblicher Teil der Betriebe nur sehr niedrige landwirtschaftliche Einkommen erwirtschaftet, was den Strukturwandel vorantreiben dürfte.

Die Tierbestände in der Milchvieh- und Schweinehaltung sind seit zehn Jahren kontinuierlich rückläufig. Die Zahl der Haltungen hat in den letzten drei Jahren stark abgenommen; angesichts der zu erwartenden Rahmenbedingungen (v. a. rückläufiger Schweinefleischkonsum, zunehmende Bedeutung von Ersatzprodukten, steigende Produktionsauflagen) ist hier mit einem weiteren Rückgang der Fleischproduzenten und der erzeugten Fleischmenge zu rechnen. Dies würde auch gravierende Auswirkungen auf die Verarbeitungsebene und deren Verarbeitungskapazitäten haben und möglicherweise zunehmende Fleischimporte nach sich ziehen.

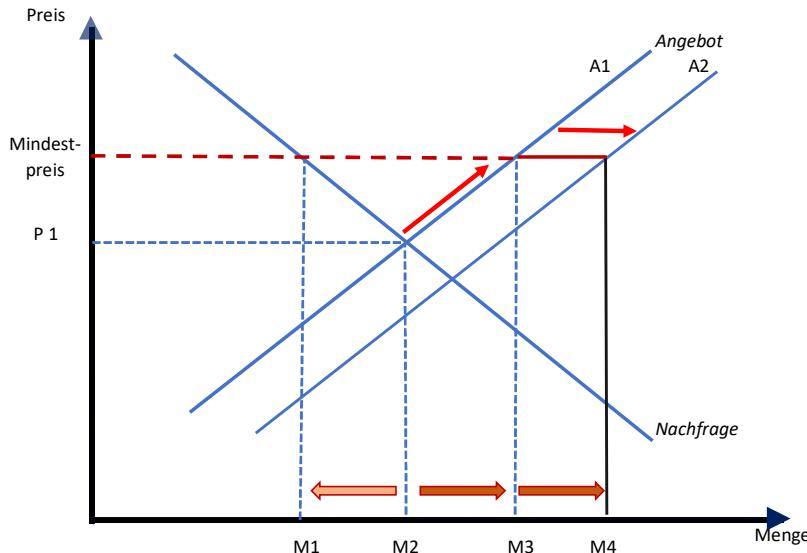
Bezüglich der Preisentwicklung ist im Ländervergleich zu konstatieren, dass Deutschland seit Ende 2021 vergleichsweise hohe Milchpreise hat. Frankreich hat zwar relativ geringe Preisausschläge, aber seit Mitte 2022 sowohl im Vergleich zu Deutschland als auch zu Spanien, und zuletzt auch gegenüber Italien, deutlich niedrigere Milcherzeugerpreise. Bei Schweinefleisch ist die Situation durch eine wesentlich höhere Volatilität gekennzeichnet.

4.5 Mögliche Effekte der Einführung eines Mindestpreises

Die Forderung von Mindestpreisen für Agrarerzeugnisse resultiert häufig als Folge von unbefriedigenden Einkommen auf der Erzeugungsstufe. Meistens werden Primärerzeugern kostendeckende Preise gefordert, die über dem sich am Markt einstellenden Gleichgewichtspreis liegen sollen. Die Effekte eines derartigen Markteingriffs, der die essenziell notwendigen Lenkungsfunktion von Preisen in einer Marktwirtschaft außer Kraft setzt, sind modellhaft folgende (Abbildung 4-6):

- Die über dem Gleichgewichtspreis erfolgende Preisfixierung (Mindestpreis) führt theoretisch kurzfristig zu einer Ausweitung der Erzeugung (M2 zu M3) und zu einer Reduzierung der Nachfrage (M2 zu M1).
- Wenn der Mindestpreis dauerhaft erhalten bleibt, verschiebt sich im Modell auch die Angebotskurve infolge von Neuinvestitionen, der Einführung von veränderten Produktionstechniken etc. (M3 zu M4); dies führt zu einem zusätzlichen Angebotsüberhang.
- Die Größe der Effekte hängt von der Preiselastizität der Nachfrage und des Angebots ab, d. h. je flacher die Angebots- bzw. Nachfragelinien verlaufen, desto stärker wären die Mengenänderungen bei der Festsetzung eines Mindestpreises.
- Würde zum Beispiel eine mengenbezogene Produktionsquote eingeführt, könnte die Angebotsmenge auch bei höheren Erzeugerpreisen nicht weiter gesteigert werden. Die nachgefragte Menge würde in diesem Fall aber weiter sinken, sodass der nicht am Markt absetzbare Mengenüberschuss weiter zunehmen würde.
- Die Festlegung eines niedrigen, unter dem Gleichgewichtspreis liegenden Mindestpreises kann bei stark schwankenden Marktpreisen eine Absicherung nach unten bieten.

Abbildung 4-6: Effekt der Einführung eines Mindestpreises (theoretisch)



Quelle: Eigene Darstellung

Bei diesem Modell, das vor allem didaktischen Wert hat, wird von vielen Einflussfaktoren und Zusammenhängen in der Praxis abgesehen. Dennoch gibt es Aufschluss darüber, dass die Festlegung eines höheren Preisniveaus im Vergleich zum Marktpreisniveau zu einer Mehrproduktion und einer Mindernachfrage führen würde. Folglich muss für die Überschüsse eine Lösung gefunden werden. Die Alternative, die Produktionsmenge in Abstimmung mit der Nachfrage zu steuern, könnte massive Mengeneinschränkungen und mithin auch Einkommensrückgänge bei den inländischen Erzeugern nach sich ziehen. Die Abschottung des heimischen Marktes wäre im Rahmen der EU nicht möglich.

5 Marktorganisation und „Kaufverbot“ in Deutschland

In diesem Kapitel soll die Möglichkeit einer Einführung von Regelungen zum Verbot des Kaufs unter Herstellungskosten im Agrar- und Lebensmittel sektor in Deutschland beleuchtet werden. Dazu wurden zahlreiche Interviews mit Expert*innen der verschiedenen Ebenen der Wertschöpfungsketten geführt. Die folgenden Fragen wurden in den Einzelinterviews diskutiert:

- a) Problemlage: Was sind gravierende Probleme im Primärbereich?
- b) Kaufverbot unter Herstellungskosten: Was wären die voraussichtlichen Folgen?
- c) Wie können die Produktionskosten ermittelt werden?
- d) Welche (strukturellen) Entwicklungen in der Produktion, Verarbeitung und an den Märkten sind für ein „Kaufverbot“ relevant?
- e) Welche Änderungsvorschläge und politischen Forderungen haben Sie?

Die Gesprächspartner*innen sollten alle relevanten Bereiche der Wertschöpfungsketten und schwerpunkt mäßig die Tierhaltung abdecken. Deren Auswahl erfolgte zunächst durch Recherche von Beiträgen in Zeitschriften, auf Veranstaltungen und im Internet. Weitere Akteure wurden ausgehend von den bereits kontaktierten Personen, mit in die Liste der Expert*innen aufgenommen („Schneeballsystem“).

Auf der Grundlage der Gespräche wurden drei branchenbezogene online-Workshops durchgeführt. Dabei wurden die Schwerpunkte auf die Branchen Milch, Fleisch (Schwein und Geflügel) sowie Marktfrüchte (Getreide und Gemüse) gelegt. Auch an den Workshops nahmen Vertreter*innen der verschiedenen Stufen der Wertschöpfungsketten teil. Sowohl die Expertengespräche als auch die Workshops wurden digital aufgezeichnet und anschließend qualitativ ausgewertet.

Um nachvollziehen zu können, welche Expert*innen und Gruppen, Verbände oder weitere Institutionen in die Informationsgewinnung einbezogen wurden und in welcher Weise deren Expertisen und Meinungen in die Analyse und Bewertung einging, werden im Folgenden die wesentlichen Aussagen zu den zentralen Aspekten der zu untersuchenden Thematik dargestellt. Zunächst werden die Inhalte der Expertengespräche (Kapitel 5.1) und anschließend die Diskussion und Ergebnisse der branchenbezogenen Workshops (Kapitel 5.1.62) zusammenfassend dargestellt.

Da den befragten Personen oftmals Anonymität zugesichert werden musste, um ihre Auskunftsbereitschaft zu erreichen, gibt es in den nachfolgenden Darstellungen keinen Verweis auf die Identität der jeweiligen Einzelpersonen. Es werden lediglich die Branche und Stellung in der Wertschöpfungskette angegeben.

5.1 Expertengespräche

Insgesamt fanden im Zeitraum 7/2022 bis 2/2023 36 Gespräche mit 54 Gesprächspartner*innen statt. Die einzelnen Institutionen der befragten Personen und das Datum der Gespräche sind im Anhang 3 zu finden. Mit den Gesprächen konnten die folgenden Bereiche inhaltlich abgedeckt werden:

- 14 Gespräche mit Vertreter*innen von Produzentenverbänden (Milch, Fleisch, Ökologische Erzeugung etc.) davon (in Klammern jeweils die Anzahl der Personen, die an den Gesprächen teilgenommen haben):
 - 5 (8) * Milch
 - 5 (9) * Fleisch
 - 1 (2) * Obst & Gemüse
 - 3 (4) * Allgemein
- 8 (10) Gespräche mit Wissenschaft - Statistik – Daten

- 7 (10) Gespräche mit Ernährungsindustrie (6*Milch, 1*Fleisch)
- 5 (9) Gespräche mit (Einzel-)Handelsunternehmen (2*Discounter und 3*Vollsortimenter)
- 2 (2) Gespräche mit Betriebsberatung

Vor allem die Tierhaltung sollte inhaltlich und personell gut vertreten sein, weil in diesem Bereich die größten aktuellen Anpassungsprobleme bestehen. Diese resultieren einerseits aus den großen Marktunsicherheiten und andererseits aus dem oft hohen Investitionsbedarf, den notwendige Änderungen der Produktion erfordert. Der Begriff „Planungssicherheit“ ist in diesem Zusammenhang von zentraler Bedeutung. Um die gesamten Zusammenhänge zu verstehen, müssen alle Glieder der Wertschöpfungskette in die Betrachtung einbezogen werden. Dies ist nur zum Teil gelungen, weil aus dem Kreis der Schlacht- und Fleischverarbeitungsunternehmen wenig Bereitschaft zur Teilnahme bestand.⁸⁸ Es konnten lediglich ein Interview mit einem großen Unternehmen dieser Branche und die Teilnahme eines Fleischverarbeitungsunternehmens an einem Workshop erreicht werden. Folglich ist dieser Teil der Wertschöpfungskette Fleisch und Fleischverarbeitungsprodukte nur sehr begrenzt interpretierbar.

In den Workshops wurde nicht nur zum Thema Kaufverbot unter Herstellungskosten diskutiert, sondern es gab auch Diskussionen zu grundsätzlichen Fragen, wie zum Beispiel zur Rolle des Staates bezüglich der Marktorganisation, zu den Besonderheiten der Landwirtschaft und deren spezielle Schutzbedürftigkeit und zu Strukturfragen. Davon sollen zunächst ein paar Aspekte an den Beginn gestellt werden, um die Breite der Meinungen der einbezogenen Akteure deutlich zu machen.

- Im Hinblick auf den betrieblichen Strukturwandel vertraten fast alle Befragten die Sichtweise, dass Wettbewerb unter den Betrieben sinnvoll ist und nicht staatlich verhindert werden soll, um die Leistungsanreize zur Verbesserung der Produktivität und Effizienz bezüglich der gesellschaftlich erwünschten Ziele zu erhalten. Es gehe also nicht darum, die schwachen Betriebe zu erhalten, wenn sie nicht besondere gesellschaftliche Leistungen erbringen würden.
- Viele Statements wiesen auf eine gesellschaftliche Präferenz für kleinere und daher im Wettbewerb benachteiligte Betriebe hin, die politisch beachtet werden müsse („David-Goliath-Effekt“). Diese Sichtweise könne zwar nicht mit besseren Leistungen (Produkte, Umwelt, Tierschutz etc.) belegt werden, aber sie würden zur gewünschten betrieblichen Vielfalt in der Landwirtschaft und in ländlichen Räumen sowie möglicherweise auch zu einer höheren Resilienz im anstehenden Transformationsprozess oder in Krisensituationen beitragen.
- Teilweise wurde auch auf die Besonderheiten der Landwirtschaft hingewiesen, die aufgrund der Abhängigkeit vom Wetter und vom Standort (Immobilität), der Verderblichkeit der erzeugten Produkte sowie der strukturellen Verhältnisse mit den vielen kleinen Produktionseinheiten, die den stärker konzentrierten und mächtigen Unternehmen der nachfolgenden Stufen gegenüberstehen, bestünden. Die Landwirtschaft sei daher im Vergleich zu anderen Branchen besonders schützenswert.⁸⁹

Die folgende Darstellung der Ergebnisse ist eine inhaltliche Zusammenfassung der vorgebrachten Argumente und Hinweise. Es handelt sich nicht um eine Auswertung im statistischen Sinn mit Häufigkeiten etc. Die jeweiligen Quellen der Argumente und Hinweise werden nur genannt, wenn es für die Einordnung relevant ist. In den Gesprächen zeigte sich, dass es auf allen Ebenen der Wertschöpfungsketten unterschiedliche Lager gibt, die in der Problemwahrnehmung und der Zielsetzungen sowie bezüglich möglicher Lösungsansätze und der Haltung gegenüber staatlicher Regulierung im Zusammenhang mit Marktgestaltung teils weit auseinandergehende Positionen vertreten. Folglich ist es notwendig, bei den dargestellten Positionen auch die Herkunft der Aussagen

⁸⁸ Zahlreiche Anfragen wurden nicht einmal beantwortet.

⁸⁹ Diese Argumentation wird auch als „landwirtschaftlicher Exzessionalismus“ bezeichnet vgl. Feindt (2022). Diese Vorstellung hat sich auch im Abschlussbericht der Zukunftskommission Landwirtschaft niedergeschlagen ZKL (2021), wo ein Zielbild mit möglichst vielen bzw. einer sogar noch höheren Zahl an landwirtschaftlichen Betrieben gezeichnet wurde.

(bzw. des „Lagers“) offenzulegen. Die in vielen schriftlichen und mündlichen Diskussionen eingeübten Positionsbeschreibungen waren nicht immer hilfreich, um ein sachliches problem- und lösungsorientiertes Gespräch zu führen.

5.1.1 Problemlage

Die meisten der Befragten merkten an, dass sich ein Großteil der landwirtschaftlichen Erzeuger*innen angesichts der künftigen Herausforderungen in einer schwierigen Lage befindet. Diese Einschätzung bezog sich fast ausschließlich auf die Tierhaltung. Die Wettbewerbsfähigkeit der Tierproduktion sinke als Folge von zahlreichen kostenerhöhenden Faktoren. Genannt wurden in den Gesprächen einerseits vor allem umwelt- und baurechtliche Auflagen, Genehmigungsstau, steigende Inputkosten, Fachkräftemangel, Bürokratie, technische Entwicklungen, und andererseits die niedrigen Erzeugerpreise infolge des Preisdrucks, der von der Handelsebene ausgehe.

Marktmechanismus

Einige marktorientierte Expert*innen interpretierten das Marktergebnis dahingehend, dass es gesamtwirtschaftlich bzw. bezüglich der Faktorentlohnung die notwendigen Informationen liefere, die letztlich die Produktion (Was? Wieviel? Wann? In welcher Qualität? etc.) sowie die Betriebsstrukturen in Richtung effizienter Lösungen steuere. Es gebe somit aus marktwirtschaftlicher Sicht keine Probleme. Zum Beispiel seien niedrige Preise und hohe Preisschwankungen an sich kein Problem, sondern wichtige Indikatoren für das Funktionieren des Marktes. Änderungen aufgrund von volatileren Preisen oder veränderten Absatzbedingungen müssten durch Anpassungen an die Marktverhältnisse gelöst werden (z. B. Absicherung der Vermarktung mit Mengen und Preisen oder die Anpassung bzw. Aufgabe der Produktion).

Falls es Marktversagen gebe, müsse dieses analysiert und mit ordnungsrechtlichen Anpassungen (Auflagen etc.) korrigiert werden. Dies gelte zum Beispiel teilweise für den Informationsmarkt. Viele Marktsignale kämen häufig zu spät, sodass in der Wertschöpfungskette nicht angemessen reagiert werden könne. Am Beispiel Milchmarkt könne man sehen, dass Marktanreize funktionierten. Die langfristigen Preise lägen oberhalb der Schmerzgrenze der meisten Milcherzeuger, während es kurz- und mittelfristig Angebots- und Nachfrageschocks gebe. Die rückläufige Nachfrageelastizität führe zu stärkeren Preisschwankungen (Volatilität). Eine entscheidende Frage sei nun, wie diese höhere Volatilität gemanagt werden könne.

Es gebe andererseits auch Beispiele für Staatsversagen, z. B. im Zusammenhang mit der quasi dauerhaft gewährten Investitionsförderung für landwirtschaftliche Standardinvestitionen oder durch die Gewährung von Exportförderung ohne besondere Marktkenntnisse. Ein Staatsversagen sei auch gewesen, dass das Auslaufen der Milchquote im Jahr 2015 nicht durch geeignete Instrumente zum Umgang mit der folgenden höheren Preisunsicherheit begleitet worden sei.

Andere Interviewpartner*innen (z. B. Bioland, EMB, BDM, AbL) argumentierten, dass offensichtlich sei, dass der Markt eben nicht funktioniere. Sie verweisen dabei vor allem auf Nachhaltigkeitsaspekte einschließlich der Funktion der Landwirtschaft und deren Familien für die Wirtschaft und das gesellschaftliche Leben, die durch das Marktgeschehen nicht angemessen berücksichtigt bzw. und auch nicht bezahlt würden. Der reale Ressourcenverbrauch müsse daher definiert bzw. erfasst und bepreist werden. Dieser Aufwand könne dann auch vermarktet werden.

Handelsbeziehungen und Fairness

Die befragten Primärerzeuger*innen betrachteten das Verhältnis zwischen Landwirtschaft und Lebensmitteleinzelhandel (LEH) überwiegend sehr kritisch und verwiesen dabei auf die große Marktmacht des LEH, die dieser zu seinem Vorteil ausnutze. Den Landwirt*innen fehle aufgrund des bei Ihnen resultierenden

Preisdrucks die Wertschätzung ihrer Arbeit, die sich auch in angemessenen „fairen“ Preisen ausdrücken müssten. Zwar würden alle Akteure der Wertschöpfungskette von einer gewollten Geschäftsbeziehung auf Augenhöhe sprechen, aber der LEH betone seine Verantwortung gegenüber seiner Kundschaft und deren Anspruch, stets gute Qualität zu günstigen Preisen zu bekommen. Aus Sicht der an der Untersuchung beteiligten Vertreter*innen des Handels ist der Hinweis auf die große Marktmacht des Handels nicht zu belegen. Vielmehr gewährleiste der intensive Wettbewerb im Handelsoligopol in besonderer Weise die Funktionsfähigkeit des Marktes und liefere gute Ergebnisse (vor allem für die Verbraucher*innen).

Ein wichtiger Punkt, der wiederholt thematisiert wurde, war der Terminus „fair“ bzw. „faire“ Preise. Die angestrebten „fairen“ Erzeugerpreise könnten nicht für alle Beteiligten fair sein. Es gebe auf der Ebene der Produzent*innen unabhängig vom festgelegten Preisniveau immer Gewinner und Verlierer. Die Frage könnte erweitert werden um den Aspekt der Fairness im Hinblick auf die Bedarfslage, wenn zum Beispiel ein Betrieb mit viel Eigentum und zahlreichen Einkommensquellen (u. a. Einkommen aus Energieerzeugung) mit einem anderen spezialisierten Pachtbetrieb verglichen werde, dessen Betriebsleitungsfamilie nicht über weitere außerlandwirtschaftliche Zahlungsflüsse und Vermögen verfüge. Andererseits gelte es auch, die Fairness mit Blick auf die Konsument*innen zu betrachten, die bei einem Anstieg der Erzeugerpreise höhere Produktpreise zu tragen hätten, was diese als entsprechend unfair betrachten könnten. Bei regulatorisch beeinflussten höheren Erzeugerpreisen müssten daher Ausgleichsmaßnahmen für die durch höhere Verbraucherpreise unzumutbar belasteten Konsument*innen bzw. sog. vulnerable Gruppen geschaffen werden, wie dies auch von der Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL, 2021) und vom Wissenschaftlichen Beirat für Ernährung und Agrarpolitik (WBAE, 2020) vorgeschlagen wird.

Sicht von an der Untersuchung beteiligten Primärerzeugern bzw. des Berufsstandes

Eine zentrale Kritik am herrschenden Preisbildungsmechanismus war aus Sicht vieler Befragter, dass die Erzeugerpreise sozusagen durch Rückwärtskalkulation mit zeitlicher Verzögerung als „verbleibender Rest“ an die Landwirtschaft ausgezahlt und nicht vor der Warenlieferung vertraglich festgelegt werde. Selbst wenn Preise vorab feststünden, würden häufig keine klaren Ausführungen zu den einzelnen preisbestimmenden Faktoren (Menge, Qualität, mengenabhängige Nettopreise etc.) im Rahmen von schriftlichen Verträgen festgehalten. Viele Primärerzeuger*innen erachteten diese Preisermittlung als unfair, da sie aus Ungleichgewichten in den Handelsbeziehungen resultiere; sie sahen sich durch die abnehmende Hand und vor allem durch den Handel erpressbar, weil dieser sich bei Bedarf europaweit (z. B. Eurelec, Agecore) und teilweise weltweit mit Erzeugnissen eindecken könne.

Die Produktionskosten einschließlich der Kosten für Nachhaltigkeitsleistungen (Klima, Umwelt, Tierwohl etc.) und einer angemessenen Entlohnung der eigenen Produktionsfaktoren könnten nicht mehr gedeckt werden. Es gebe insbesondere im Milchbereich seit Jahren keine Vollkostendeckung mehr. Ungünstige Perspektiven durch den abzusehenden Umbau der Tierhaltung in Deutschland, die zu erwartenden Auflagen und Verbote durch den Green Deal und die Farm-to-Fork-Strategie sowie schrumpfende Märkte im Inland (Fleisch) und aufkommende Ersatzprodukte würden stark am Selbstverständnis der Landwirt*innen nagen. Dies führe zu einem Mangel an notwendiger Planungssicherheit. Hinzu komme ein schlechtes Image der Landwirtschaft in einigen Bereichen, vor allem wegen der regional und betrieblich konzentrierten Tierhaltung und der dadurch geschaffenen Dissonanzen mit den idyllischen Bildern von Landwirtschaft in der städtischen Bevölkerung.

Dieser negativen Einschätzung wurde von anderen Expert*innen entgegengehalten, dass zu klären sei, warum unter diesen Umständen weiterproduziert werde und ob die Landwirt*innen richtig rechneten bzw. die Finanzbuchhaltung längst nicht die tatsächliche Lage der Betriebe beschreibe.

Im Folgenden wird eine Reihe spezifischer Aspekte aufgelistet, die von (Teilen) der Primärebene als Problem für die Erzeugerpreisbildung gesehen wurden:

- **Marktsignale:** Ein Teil des Berufsstandes sah ein gravierendes Problem darin, dass Marktsignale oft zu spät erkennbar werden, um angemessen reagieren zu können (z. B. durch Einschränkung der Produktion). Hier bedürfe es für ein besseres Management von starken Preisvolatilitäten belastbarer Frühindikatoren. Diese sollten je nach Einstellung zur (sanften) Beeinflussung des Marktes oder zur (strikteren) Mengensteuerung genutzt werden.
- **Kostendeckung:** Von Seiten eines Erzeugerverbandes wurde konstatiert, dass die Kostendeckung bei der Preisfindung am Markt keine Rolle spiele, da sich die Preise fast ausschließlich aus aktuellem und – je nach Konstellation – zu erwartendem Angebot und Nachfrage ergäben. Bei Verhandlungen zwischen Molkerei und LEH dürfe aus wettbewerbsrechtlichen Gründen nicht über Erzeugerpreise (bzw. Rohstoffkosten) gesprochen werden. Die Erzeuger selbst hätten keine Möglichkeit, an den Erzeugerpreisen mitzuwirken. Dies führe zu Frustration und bei niedrigen bzw. unter den Produktionskosten liegenden Erzeugerpreisen zu Protesten und (Liefer-)Streiks.
- **Kostentransparenz:** Was einigen Gesprächsteilnehmer*innen fehle, sei eine bessere Kostentransparenz bzw. Orientierungshilfe für die Erzeuger*innen. Andere meinten, dass es zu viel Transparenz über die Herstellungskosten auf der Primärebene gebe, so dass sich die nachfolgenden Stufen der Wertschöpfungskette gut in ihren Erzeugerpreisgeboten danach richten könnten, weil sie wüssten, wo genau die Schmerzgrenze der Erzeuger*innen liege.
- **Systemfragen:** Teilweise wurden grundsätzliche Statements zum Ausdruck gebracht, die am System der wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft rüttelten. In der Auseinandersetzung zwischen Erzeugern, Verarbeitern und dem Handel gehe es um die Dialektik von Plan- und Marktwirtschaft, wobei auch innerhalb der Erzeuger die Marktsteuerung teilweise als Planwirtschaft abgelehnt wurde.
- **Geringe Wertschöpfung:** Ein wesentliches Problem sahen viele Milcherzeuger in der zunehmenden Erzeugung von Handelsmarken und die dadurch bedingte Austauschbarkeit der Produkte, die zu sinkenden Margen in der Vermarktung führten.
- **Strukturelle Effekte:** Von Seiten der Primärerzeuger wurde auf die strukturellen Effekte von nicht kostendeckenden Preisen hingewiesen. Wenn die Produktion auf einem Hof eingestellt werde, würde sie auch bei höheren Erzeugerpreisen meist nicht wieder aufgenommen, da mit der Produktionsaufgabe eine Grundsatzentscheidung getroffen werde. Weitere Effekte von nicht kostendeckenden Erzeugerpreisen seien Defizite in der Produktionstechnik im Pflanzenbau und in der Tierhaltung, weil die notwendigen Investitionen aus Rentabilitätsgründen nicht oder lediglich in möglichst billiger Weise durchgeführt würden.
- **„Strukturbruch“:** Generell verwiesen die Vertreter*innen der Primärerzeugung auf die aktuell bestehende Gefahr eines Strukturbruchs in der Produktion, der sich durch die massenhafte Aufgabe von Tierhaltungen zeige. Was einmal weggebrochen sei, komme auch nicht wieder zurück. Wer die Vielfalt der Strukturen wolle, müsse sie erhalten. [WH]
- **Kleinbetriebe:** Vor allem kleine Betriebe seien in ihrer Existenz gefährdet, da sie aufgrund der geringen Produktion höhere Kosten hätten und die zunehmenden fachlichen Anforderungen in der Tierhaltung und im Pflanzenbau kaum mehr erfüllen könnten. Hier müsse die Politik sagen, welche Ziele sie verfolge.
- **Spezifische Anmerkungen bzgl. Schweineproduktion:**
 - Angesichts der Produktionsauflagen, zahlreicher Studien zu Tierwohl, Umweltbelastung und Ernährungsstrategie sowie politischer Aussagen zum Umbau der Tierhaltung wurde die Frage in den Raum gestellt, wieviel Tierhaltung in Deutschland noch gewünscht werde.
 - Es herrsche vor allem in der Ferkelproduktion bzw. Sauenhaltung eine große Verunsicherung im Zusammenhang mit anstehenden Investitionen, die aus (bau-)rechtlichen Anforderungen in den Bereichen Tierschutz und Emissionsrecht sowie aus unklaren Förder- und Vermarktungsmöglichkeiten resultierten.

- Die Abhängigkeit von Drittmarkten mache bei Exporteinschränkungen infolge von Afrikanischer Schweinepest oder anderen hoch ansteckenden Krankheiten die Erwirtschaftung von hohen Erlösen schwierig, weil das sogenannte fünfte Viertel nicht gut vermarktbar sei.
- Spezifische Anmerkungen bzgl. Obst und Gemüse :
 - Bei Obst und Gemüse wurde auf die trotz geringem Selbstversorgungsgrad leicht rückläufige Produktion hingewiesen, die eine Folge der extrem hohen Anforderungen an Qualität, Standardisierung, Angebotsmengen (Bündelung) auf der einen Seite und die überwiegend kleinen und mittleren Betriebsgrößen auf der anderen Seite seien.
 - Die großen und stark gewachsenen Betriebe hätten ebenfalls Probleme, weil die Größe verbunden mit oftmals hohem Fremdkapitaleinsatz bei Marktänderungen und anderen Risiken (Schädlinge, Trockenheit etc.) wirtschaftlich anfällig mache.
 - Die Aufschläge des Handels auf den Einkaufspreis seien vielfach exzessiv, während beim Erzeuger vergleichsweise wenig ankomme.
 - Bezuglich unlauterer Handelspraktiken müsste es eigentlich mehrere Tausend Beschwerden bei der BLE geben, die aber wegen der Ross-Reiter-Problematik nicht erfolgen würden.
 - Die Abstimmung über Liefermengen und Lieferbedingungen seien weiterhin unterentwickelt, weil der Handel aufgrund seiner Marktmacht dies nicht ändern müsse. Die Anbauer*innen im Inland sollten bewusst klein gehalten werden.
 - Die internationalen Angebote bauten teilweise auf kriminellen Strukturen auf; unklar sei, ob hier das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) etwas ändere.

Sicht von an der Untersuchung beteiligten Akteuren der Verarbeitungsebene:

- Rückläufige Produktionsmengen im Primärbereich führten zu mangelnder Auslastung der vorhandenen Kapazitäten, was wiederum die Kosten je produzierte Einheit nach oben treibe und die Wettbewerbsfähigkeit national und international senke.
- Im Hinblick auf die Erzeugung von Handelsmarken sehe man das Problem der Austauschbarkeit und damit verbunden der geringeren Margen, aber gleichzeitig könne man damit sehr gut planen (langfristige Verträge) und die vorhandenen Kapazitäten auslasten.
- Angesichts der zunehmenden Auflagen und sinkender Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeugung (Schweinefleisch etc.) erwarte man rückläufige Produktionsmengen in Deutschland. Verarbeiter und Händler betonten, dass sie ein großes Interesse daran hätten, weiterhin heimische Ware zu beziehen und sich diese verstärkt über Verträge zur Belieferung mit Rohware oder Fertigerzeugnissen sichern wollten.
- Dem Verbund der Genossenschaften sei es anders als den Verbünden von Erzeugergemeinschaften nicht erlaubt, Preise mit den Abnehmern zu verhandeln. Die Genossenschaften seien auch nicht im Sinne einer Branchenorganisation aufgestellt und hätten daher zu wenig Verhandlungsmacht. Folglich sei die potenzielle Marktmacht, die sich aus der Gesamtheit der genossenschaftlich verfassten Unternehmen ergebe, bei weitem nicht ausgeschöpft.
- Vor dem Hintergrund der seit Jahren verfolgten Exportorientierung bei der Milchindustrie wurde die Sorge geäußert, dass die inländische Milcherzeugung deutlich zurückgeht und die internationale Wettbewerbsfähigkeit auf den Exportmärkten sinkt.
- Die Verhandlungsmacht der großen LEH-Ketten sei enorm groß und müsse möglichst verringert werden.
- Während in Frankreich traditionell bei den Preisverhandlungen die Herstellungskosten und längerfristige Verträge eine relativ große Bedeutung hätten, seien die Erzeugerpreise in Deutschland weitgehend das Ergebnis von Angebot und Nachfrage.

- Die Möglichkeit der Klage wegen Verstoßes gegen die unlauteren Praktiken (gemäß AgrarOLkG) sei durch die Ross-Reiter-Problematik belastet und werde somit vor allem dann erwogen, wenn die Geschäftsbeziehung ohnehin nicht mehr zu retten sei.
- In Niedrigpreisphasen unterböten sich die Molkereien gegenseitig, um ihre Ware verkaufen zu können (normales Marktgeschehen, wenn keine alternativen Absatzkanäle bestehen, die Lagerfähigkeit begrenzt ist und keine langfristigen Verträge abgeschlossen wurden).

Sicht von an der Untersuchung beteiligten Akteuren des Handels:

- Die hohe Preissensibilität der Verbraucher*innen in Deutschland erfordere vom Handel, günstige Waren in guter Qualität anzubieten. Die Mehrheit der Kundschaft kaufe nach Preis. Nur rund ein Fünftel der Kund*innen achte derzeit beim Einkauf besonders auf Tierschutz und Nachhaltigkeit und sei bereit, dafür entsprechend mehr zu bezahlen. Verbraucher*innen ließen sich diesbezüglich nicht „umdrehen“. Kurz- und mittelfristig komme man maximal auf einen Anteil von 30 % der Käuferschaft, der tierwohl- und nachhaltigkeitsorientiert einkauft.
- Die meisten Lieferanten könnten die vom Handel gewünschten Mengen und Qualitäten nicht liefern, auch nicht auf der regionalen Ebene. Die oftmals kleinen Erzeugerbetriebe sollten sich daher noch besser organisieren und ihre Mengen bündeln.
- Ein Problem im Zusammenhang mit der Belieferung durch deutsche Anbieter sei die mangelnde Bereitschaft vieler Landwirt*innen zu längerfristigen Verträgen, die für den LEH wichtig wären. Als Beispiel wurde genannt, dass zu bestimmten Zeitpunkten Verträge über die Belieferung von Obst und Gemüse abgeschlossen werden müssten, die Primärerzeuger*innen dann häufig aber noch nicht bereit seien, weil der Markt sich ja noch günstiger für sie entwickeln könnte. Folglich würden dann teilweise Kontrakte mit anderen Anbietern (aus der EU oder auch von außerhalb der EU) abgeschlossen.
- Kritisiert wurde teilweise das Verhalten von Industrieunternehmen, die in Zeiten hoher Inflation die Gunst der Stunde nutzten, um ihre Marge zu verbessern. Gleichzeitig sei mitunter die Zuverlässigkeit in der Belieferung nicht zufriedenstellend, was nur zum Teil auf Probleme in den Lieferketten bei Vorprodukten oder Verpackungsmaterial erklärt werden könne.
- Grundsätzlich sei man bei Schwierigkeiten, auch bei Preisnachverhandlungen, immer gesprächsbereit, wenn die Probleme offen, klar und nachvollziehbar dargelegt werden könnten.
- Der Handel zeigte großes Interesse am Erhalt der Lieferanten bzw. deren Produktion in Deutschland, wenngleich die Strukturen letztlich aus Sicht des LEH sekundär seien und die Unterstützung von Kleinstrukturen auch für Marketingzwecke genutzt werde.
- Bezuglich Regionalität äußerte sich der Handel jedoch differenziert. Während die Produzentenseite häufig mit einer höheren Prozessqualität im Vergleich zu importierter Ware argumentiere, werde dies vom Handel nicht generell unterstützt. Zum Beispiel sei der Salmonellenstatus in Dänemark besser als in Deutschland oder spanisches Schweinefleisch liege qualitativ nicht unter der deutschen Ware. Dennoch verkaufe und bewerbe man Regionalität, um alle Kundenwünsche abzudecken und diesen margenträchtigen Bereich mitzunehmen. Dazu müsse eine klare und nachvollziehbare Kennzeichnung der Herkunft und der Haltungsform in der Tierhaltung beschlossen werden.
- Der Handel sah sich selbst in einem starken oligopolistischen Wettbewerb, in dem „keiner etwas zu verschenken habe“. Dem Kunden müsse hohe Qualität zu günstigen Preisen geliefert werden. Daher sehe man seine Hauptverantwortung bei den Discountern und auch bei den sogenannten Vollsortimentern.
- Wirtschaftliches Arbeiten der Produzent*innen müsse gewährleistet werden, um die eigene Versorgung mit Waren sicherzustellen. Das Problem der Bedrohung der kleinen Strukturen werde gesehen. Es bestehe Interesse auch an kleineren Unternehmen und man sei sich der diesbezüglichen Verantwortung bewusst.

- Die Zusammenarbeit von Produzenten mit dem LEH funktioniere an einigen Stellen gut (z. B. Lidl mit Bioland, Edeka Südwest mit Schweinehaltern und Biorind-Erzeugern), aber bei langfristigen Verträgen seien Landwirte und Verarbeiter häufig sehr zögerlich.
- Als nicht besonders konsequent wurde das Verhalten von großen Molkereien bezeichnet, stark auf Exporte zu setzen und sich bei Bedarf auch mit Milch aus osteuropäischen Ländern zu versorgen, was letztlich zu Preisdruck auf dem deutschen Markt führe.

Sicht von an der Untersuchung beteiligten Akteuren der Wissenschaft:

- Eine zentrale Frage sei, was mit einem „Kaufverbot unter Herstellungskosten“ bezweckt werden solle. Dies müsse von der Politik erst einmal geklärt werden, bevor weitere Analysen durchgeführt oder Entscheidungen getroffen würden.
- Es wurde darauf hingewiesen, dass sich mit der zunehmenden Marktmacht des LEH in der Wertschöpfungskette auch die Risikoverteilung zuungunsten der Primärerzeuger verändert habe. Grundsätzlich sei daher zu fragen, wer welche Preisrisiken tragen könne. Bei rein marktorientierten Preisen seien die Preisrisiken vor allem von den Primärerzeugern und auch von den Verarbeitungsunternehmen zu tragen⁹⁰, während der LEH aufgrund seiner Stellung in der Wertschöpfungskette durchaus mehr Risiken übernehmen könne.
- Viele Landwirte wollten sowohl weniger Risiken tragen als auch volles Unternehmertum haben. Dies stünde einer engeren Kooperation oder einer Integrationslösung mit der Verarbeitungsindustrie oder dem Handel im Wege. Das sei vor dem Hintergrund der Lage, in der die Preis- und Transformationsdebatte aufeinanderprallten, eine denkbar ungünstige Konstellation. Man könne nicht „an der langen Leine des Handels hängen und gleichzeitig große Forderungen aufstellen“, wie es ein Gesprächsteilnehmer formulierte.
- Zwischen dem LEH und der Verarbeitungsindustrie finde gegenwärtig ein sukzessives Aushandeln um die Risikostreuung statt, indem angesichts der veränderten Lieferkettenrisiken zum Beispiel Lieferquoten, Vertragsstrafen etc. neu verhandelt würden.
- Je standardisierter die Produkte, desto austauschbarer seien die Lieferanten. Durch die zunehmende Bedeutung von Eigenmarken bei Standardprodukten sei die Marktposition der Lieferanten (Primärerzeuger oder Verarbeiter) in den vergangenen Jahren schwächer geworden.
- Die Kombination der inländischen und internationalen Orientierung bei einigen der großen Molkereien bringe die eine höhere Preisvolatilität mit sich.
- Bei den Genossenschaften müssten die Landwirte ihre weit verbreitete Abliefermentalität ändern. Die Genossenschaften müssten ihren Lieferanten mehr Angebote zur Risikominderung unterbreiten und auch mehr Angebote, um auf Marktveränderungen reagieren zu können.
- Problematisch sei die Forderung der Primärerzeuger nach höheren Erzeugerpreisen, wobei die Verbraucherpreise möglichst wenig steigen sollten, um die Nachfrage nicht zu gefährden. Dies bedeute, dass die Zwischenstufen Marge abgeben sollten, was aufgrund der Marktverhältnisse unrealistisch sei.
- Die Situation der Landwirte sei psychologisch vielfach negativ geprägt, weil sie die Vermarktung kaum selbst steuerten, sondern sich auf die Erzeugung von Agrarprodukten konzentrierten. Das aktive Vermarkten, das auch das Ausstellen einer Rechnung beinhaltet, könne das Selbstwertgefühl (Wertschätzung anstelle von Ohnmacht oder Benachteiligung) positiv beeinflussen und solle daher verstärkt werden.

⁹⁰ Sehr große industrielle Verarbeitungsunternehmen wie Nestlé, Mars oder Ferrero seien davon allerdings kaum betroffen.

5.1.2 Kaufverbot unter Herstellungskosten und mögliche Folgen

Die Einführung eines „Kaufverbots“ wurde von allen befragten Vertreter*innen des Handels und der Verarbeitungsindustrie vehement abgelehnt. Bei den Akteuren der Primärerzeugung war zwar die Mehrheit ebenfalls gegen die Einführung eines „Kaufverbots“, aber es gab auch einige Interviewpartner*innen, die durchaus Chancen für höhere Preise und Einkommen in einer solchen Regelung sahen (Bioland, AbL, BDM, EMB, MEG Milch Board und teilweise auch die Vertretungen des Schweinebereichs wie das Netzwerk Sauenhaltung, ISN und VEZG). Bei Letzteren stand vor allem die Bereitschaft im Vordergrund, in integrierte Systeme einzutreten. Bei den anderen Befürwortern eines „Kaufverbots“ ging es vor allem um konzeptionelle Ansätze, die neben einer Mengensteuerung im Rahmen einer Branchenorganisation auch ein „Kaufverbot“ beinhalten sollten. Die befragten Wissenschaftler sprachen sich gegen einen Markteingriff zur Preisgestaltung aus.

Vielen der Befragten fehlte das Vorstellungsvermögen, welche Folgen ein „Kaufverbot“ unter Herstellungskosten hätte, weil die entscheidende Größe das festzulegende Kostenniveau sei. Das Problem hänge damit zusammen, dass die deutsche Landwirtschaft sehr heterogen sei (besonders bei Milchkuhhaltung, weniger bei Schweinehaltung und am wenigsten bei stark standardisierten Produktionsbereichen wie der Geflügelhaltung).

Bei den Gesprächen wurde von einem höheren Preisniveau im Vergleich zu einer Situation ohne „Kaufverbot“ ausgegangen. Ein individuelles bzw. an den einzelbetrieblichen Kosten ausgerichtetes „Kaufverbot“ wurde nicht diskutiert, d. h. es wurde von einem einheitlich festgelegten Preisniveau für alle Erzeuger*innen eines bestimmten Marktsegmentes (spezifisches Primärprodukt) ausgegangen.

Folgende Konsequenzen eines „Kaufverbots“ hielten die Interviewpartner*innen für erwartbar:

- Das Preisniveau dürfte je nach Festlegung der relevanten Herstellungskosten steigen. Die Inflation bzw. das Verbraucherpreisniveau würden entsprechend zunehmen.
- Mit der Einführung eines „Kaufverbots“ würde ein großer bürokratischer Aufwand durch Vertragsgestaltung, Kontrolle und Rechtspflege, Durchsetzung von Sanktionen etc. erwartet. Hingewiesen wurde auch auf die notwendige Justizierbarkeit der Regelung, die mit Verweis auf das sogenannte Dumpingverbot („Verbot des Anbietens unter Einstandspreis“) schwierig sei, so dass das „Kaufverbot“ möglicherweise ins Leere laufe.
- Die Festlegung des passenden oder richtigen Kostenniveaus dürfte sehr schwierig sein, so dass immer wieder ein politischer Aushandlungsprozess stattfinden müsste.
- In jedem Fall hätten höhere Preise Auswirkungen auf die Nachfrage, die abhängig von deren Preiselastizität sei, welche wiederum mit der Verfügbarkeit von alternativen Produkten bzw. Ausweichmöglichkeiten zusammenhänge (Kreuzpreiselastizität).
- Der betriebliche Strukturwandel würde sich nach Einschätzung der meisten Befragten tendenziell beschleunigen, weil die effizient wirtschaftenden Betriebe die größten Vorteile hätten.
- In dem Zusammenhang wurde an die Preisstützungsmaßnahmen in den 1970er und 1980er Jahren erinnert, die zu hohen Lagerbeständen bei Getreide, Butter und Magermilchpulver geführt hätten und dann mit umfangreichen öffentlichen Mitteln exportiert oder inferior verwertet worden seien.
- Im Zusammenhang mit dem „Kaufverbot“ wurde von den Befragten auf die konsequente Notwendigkeit einer Mengensteuerung hingewiesen. Diese Form der Angebotssteuerung wurde von den Beteiligten unterschiedlich beurteilt, d. h. entweder vehement abgelehnt (Mehrheit) oder als notwendiges Instrument natürlich mitgedacht (Minderheit)
- Bei höheren Preisen dürfte die Wettbewerbsfähigkeit im In- und Ausland sinken (mehr Importe, weniger Exporte), wobei die Effekte schwer abzuschätzen seien. Die überwiegende Erwartung war jedoch, dass sich netto ein Verlust für die deutschen Primärerzeuger*innen ergäbe, wenn keine begleitenden Maßnahmen zum Schutz des heimischen Marktes eingeführt würden. Deutschland würde letztlich nach überwiegender Einschätzung der Gesprächspartner*innen an Wettbewerbsfähigkeit verlieren.

- Wenn die Produktion zurückgehe, wären die Verarbeitungskapazitäten nicht mehr ausgelastet, was kurz- und mittelfristig zu weiteren Kostenerhöhungen und einem weiteren Strukturwandel in der Verarbeitung führen würde.
- Zur Umsetzung eines „Kaufverbotes“ wären starke staatliche Institutionen sowie eine unabhängige Marktforschung mit validen Daten zur Ermittlung der Herstellungskosten notwendig.
- Ohne Mengenmanagement oder die Möglichkeit, Überschüsse auf Spotmärkten bzw. im Export unterzubringen, würde das System schnell scheitern. Ohne Spotmärkte wären bei Bedarf (kurzfristige Nachfragesteigerung) keine ausreichenden Mengen für einzelne Verarbeiter verfügbar, was wiederum zu höheren Preisen für den Endkunden führen würde.
- Der Strukturwandel würde sich verstärken, die Investitionsbereitschaft sinken und die Absatzmengen würden sich deutlich verringern.
- Erwähnt wurde auch, dass auf EU-Ebene je nach Ausgestaltung weitere Regulierungsmaßnahmen oder gerichtliche Entscheidungen erforderlich würden, um die Einheitlichkeit des EU-Marktes zu erhalten.
- Wenn man beim „Kaufverbot“ die Kosten der schlechteren Betriebe (z. B. „unteres Viertel“) heranziehen würde, wäre eine Mengenregulierung die logische Folge. Diese Regelung müsste dann aber möglichst großflächig, d. h. auf EU-Ebene erfolgen, um wirksam zu sein bzw. nicht von anderen im Wettbewerb stehenden Erzeugern anderer Mitgliedstaaten der EU ausgenutzt zu werden.
- Die Marktpreise orientieren sich am Grenzanbieter. Durch diesen Mechanismus sollten die Kosten der leistungsfähigsten Betriebe langfristig gedeckt sein. Bei unvorhergesehenen und kaum auf individueller Ebene zu tragenden großen Risiken (z. B. Afrikanische Schweinepest) sollten die Betriebe geschützt werden (z. B. durch Versicherungen oder staatliche Maßnahmen).

5.1.3 Ermittlung der Produktionskosten

Auch beim Thema „Ermittlung der Produktionskosten“ gab es recht unterschiedliche Hinweise und Perspektiven bei den befragten Personen:

- Aufgrund der großen Heterogenität der Produktionsbedingungen auf den Höfen ist die Analyse der tatsächlichen Produktionskosten schwierig. Gleichermaßen gelte auch für die Molkereien, bei denen die Kosten je nach Grad der Spezialisierung und Auslastung, der Logistik und Beschaffungskosten etc. stark variieren können. Wenn zusätzlich Aspekte der Nachhaltigkeit umfassend betrachtet würden, kämen weitere Variablen und Anforderungen an die Bereitstellung der Daten hinzu.
- BAL berichtet, dass ein Partnerinstitut in Frankreich mit einer alternativen Berechnungsmethode um ca. 6ct/kg Milch niedrigere Erzeugungskosten ermittelt habe als BAL bei seinen eigenen Kalkulationen. Die wesentlichen Unterschiede hätten aus der Verwendung des Medians anstelle des arithmetischen Mittels und unterschiedlichen Ansätzen bei den Arbeitskosten resultiert. Dieses Beispiel zeige, dass die Annahmen sehr großen Einfluss auf das Ergebnis haben.
- Um auf den Buchführungsdaten (Nutzung von Gruppenmittelwerten, nicht von Einzelwerten) möglichst gute aktuelle Ergebnisse erzeugen zu können, verwendet BAL das sogenannte Analogprinzip (mathematische Simulation). Mit diesem Prinzip würden Beobachtungen über Veränderungen (Reaktionen) in der Vergangenheit auf aktuelle Veränderungen übertragen. Die Konstellation, die der heutigen am nächsten sei, werde zur Kalkulation verwendet.
- Wichtig sei bei der Festlegung der Produktionskosten, welches Niveau angestrebt werde. Während einige das arithmetische Mittel präferierten, würden andere den Median wählen und wieder andere das untere Quartil in Bezug auf die Produktionskosten. Je höher das Niveau gewählt werde, desto mehr Betriebe könnten ihre Kosten decken und die besonders kostengünstig produzierenden Unternehmen würden die Produktion ausweiten.

- Ein weiterer Punkt sei die Differenzierung nach Produktionsform, Region und anderen Kriterien. Hier wäre eine Entscheidung zu treffen, wie gut die Differenzierungsmerkmale zu homogenen Gruppen führen. Hierfür eignete sich die Clusteranalyse.
- Datenverfügbarkeit und -nutzbarkeit: In der Schweinehaltung lägen nach Angaben des VEZG ausreichend Daten über die Ferkelerzeugung und Schweinemast von den Erzeugergemeinschaften vor, die genutzt werden könnten. Die Testbetriebe würden zwar große Akzeptanz genießen, seien aber für die Kostenanalyse in vielen Bereichen nicht gut nutzbar, weil die Datengrundlage/Datentiefe zu gering sei. Die große Volatilität der Rohstoffmärkte erschwere eine valide Kostenermittlung zusätzlich.
- In den Gesprächen kamen Vorschläge, die den Ansätzen in Frankreich recht ähnlich sich. Auf der Grundlage von Buchführungsdaten oder von Daten spezialisierter Gruppen (Erzeugerringe, Betriebsberatungsringe, typische Betriebe) könnte die Ausgangssituation ermittelt werden. Um möglichst aktuelle Information oder Informationen über die nahe Zukunft einzubeziehen, könnten darauf aufbauend Preis- und Kostenindizes in die Kostenmodelle eingebaut werden. Die wichtigsten Informationen resultieren dabei aus den Indizes zu den Hauptkostenfaktoren Futter, Energie und Dünger. Diese Faktoren müssten entsprechend ihrem Anteil an den gesamten Produktionskosten bewertet und verrechnet werden.
- Die Ermittlung der Produktionskosten von Milch sei angesichts des volatilen Milchmarktes und der heterogenen Erzeugungsbedingungen problematisch. Grundsätzlich könnte man die Hauptkostenfaktoren (Futter, Energie, Düngung etc.) indizieren und gemäß. In Preisverhandlungen müsste dann der bisher geltende Preis und der zu verhandelnde neue Preis an diesem Index orientiert werden. Bei einem Anstieg des Indexes müsste auch der zu verhandelnde neue Preis in der gleichen Richtung festgelegt werden.
- Der ife-Rohstoffwert und Informationen von Börsen und Terminmärkten gäben keine Hinweise auf Herstellungskosten, sondern orientierten sich ausschließlich an Verwertungen am Markt, die von Angebot und Nachfrage in der Zukunft bestimmt werden.
- Herstellungskosten zu definieren sei sehr schwierig, weil die Betriebe im Hinblick auf ihre Vollkosten extrem heterogen seien. Es gebe große Unterschiede bezüglich der Material-, Rohstoff- und Personalkosten, die wiederum neben der Fähigkeit der Betriebsleitung vor allem von der Betriebsgröße bzw. Tierbestandsumfang, den adressierten Absatzmärkten und den angestrebten Qualitäten der Erzeugnisse abhingen.
- Hersteller und Verarbeiter legen ihre Produktionskosten freiwillig nicht gerne offen. Offizialstatistiken gibt es hierzu nicht. Vereinzelt gibt es nichtkontinuierliche Branchenanalysen (z. B. Jürgens, 2021)⁹¹, und auf Basis der Offizialstatistik liegen Daten zu den Kostenstrukturen des Verarbeitenden Gewerbes mit Angabe von Durchschnittswerten vor (z. B. Kostenstruktur der Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, Beispiel Schlachten und Fleischverarbeitung“ oder „Milchverarbeitung“, Destatis, Fachserie 4, Reihe 4.3). Diese können aber einzelnen Verkaufsprodukten nicht zugeordnet werden.
- Bezuglich der Methodik seien Analysen auf der Grundlage von Buchführungsdaten oder Betriebszweigabrechnungen möglich. Je kleiner die Gruppe, je umfangreiche und aktueller die nutzbaren Daten und Informationen, desto wertvoller können die Kostenanalysen sein.
- Kostenanalysen, die zum Zweck der Preisfestlegung oder einer Prämienermittlung durchgeführt werden, sind hinsichtlich des Differenzierungsgrades eingeschränkt.
- Ein Plankostenansatz sei nicht sinnvoll
 - Idealtypische Ansätze gingen von „unten nach oben“; dies sei aber eine Wunschvorstellung und stehe im Widerspruch zum marktwirtschaftlichen System, bei dem sich die Preise „oben nach unten“ bildeten.

⁹¹ Als Datengrundlagen für die Analysen wurden die von den Molkereien im deutschen Unternehmensregister des Bundesanzeigers der Jahre 2009 bis 2018 verfügbaren Jahresabschlüsse genutzt-

- Das marktwirtschaftliche System kenne keine kostendeckenden Preise, sondern nur Grenzkosten und Grenzanbieter (entspricht dem Marktpreis), also Kosten des Anbieters, der gerade notwendig ist, um den Markt zu räumen.
- Spezifische Hinweise zur Obst- und Gemüseerzeugung:
 - Eine standardmäßige Erfassung der Erzeugungskosten sei möglich. Hierfür gebe es im Rahmen von Hortigate, einem Portal und Informationsdienst des Zentralverband Gartenbau e.V. (ZVG) für den professionellen Gartenbau umfangreiche Informationen und Modellkalkulationen, die auf individueller Ebene genutzt werden könnten.
 - Die auf der Basis von Durchschnittsdaten ermittelten Produktionskosten lieferten Informationen über gut strukturierte und gut organisierte Betriebe.
 - Die Modellrechnungen ergäben jedoch auch nur Anhaltspunkte; zusätzlich wären Informationen aus der Praxis über die Beratung in das Erfassungssystem einzubauen. Darauf aufbauend solle eine Expertenkommission Mindestpreise festlegen.
 - Die Vielfalt der Produktion, Saisonalität und Heterogenität der Betriebe im Gemüsebau erschwere die Kostenfeststellung. Es müsse daher geklärt werden, auf welcher zeitlichen Basis und in welcher qualitativen Differenzierung die Kosten ermittelt bzw. die Mindestpreise festgelegt werden sollen.

5.1.4 Entwicklungen am Markt

Die im Rahmen der Untersuchung befragten Expert*innen haben sich teilweise auch zu Marktentwicklungen geäußert, deren Kenntnis zur Einordnung ihrer Angaben zum „Kaufverbot“ und zu alternativen Vorschlägen erforderlich sei. Es handelt sich jeweils nur um einzelne zusätzliche Hinweise, die in den Gesprächen nicht systematisch behandelt wurden.

Anmerkungen zur Primärebene:

- Stärkere Integration der Wertschöpfungskette:
 - Seitens der Landwirtschaft wurde zur Verringerung der Risiken auch eine stärkere Integration der WSK vorgeschlagen, wie sie zum Beispiel in der Geflügelwirtschaft besteht. Dies beinhaltet langfristige Verträge bis hin zu Lohnmastverträgen in der Tierhaltung mit der Verarbeitungsindustrie als starkem Partner („Integrator“).
 - Teilweise existieren im Geflügelbereich (Wiesenhof) und auch im Schweinebereich regionale Markenfleischprogramme (z. B. von Edeka Süd-West GmbH: Hofglück, Gutfleisch, Scharzwald Bio-Weiderind).
 - Zu beachten sei, dass die Landwirte bei einer stärkeren Integration an Unternehmertum verlören, während sie an Planungssicherheit (Garantie von Mengen und Preisen) gewinnen würden. Beides, weniger Risiken und volles Unternehmertum mit den damit verbundenen Chancen und Risiken, sei nicht vereinbar.

Anmerkungen zur Verarbeitungsebene :

- Bei der Vermarktung der Milch von den Landwirten an die Molkereien würden teilweise Festpreismodelle angeboten (z. B. DMK, Frischli); es gebe auch Zwei- und Mehrpreismodelle.
- Die Vermarktung der Molkereierzeugnisse an den Handel beruhe bislang vielfach auf regelmäßigen Preisverhandlungen für Lieferverträge im Halbjahresrhythmus (Mai und November); diese Praxis ist jedoch im Umbruch, sodass nun Kontrakte individueller auf die Produkte der Molkerei hin angepasst werden.
- Untersuchungen zu Lieferbeziehungen in der Milchwirtschaft:

- Änderungen bei den Lieferbeziehungen hätten nach der Untersuchung des Kartellamtes stattgefunden (z. B. kürzere Kündigungsfristen, höherer Anteil Lieferverträgen, genossenschaftliche Angebote zur Absicherung der Preise etc.).
- Viele Molkereien hätten sich vermehrt mit Angeboten zum Risikomanagement befasst, wobei diese Angebote vor allem von den größeren Milcherzeugern in Anspruch genommen würden (Festpreissystem – auch bei Privatmolkereien Frischli, Rücker, Müller)

Anmerkungen zur Handelsebene (weitgehend Sicht der beteiligten Akteure des Handels):

- Die Wettbewerbsintensität beim LEH sei extrem hoch, dazu trage unter anderem die oligopolistische Struktur der großen Handelsketten bei.
- Es gebe zwar eine starke Konzentration der Marktanteile und eine große Marktmacht im LEH, diese sei aber für die Konsumenten nicht nachteilig.
 - Die entscheidende Frage sei, ob die Marktmacht zu Machtmisbrauch und zu höheren Preisen für die Verbraucher*innen führe. Eine Nachweisführung bezüglich eines Machtmisbrauchs sei allerdings extrem schwer.
 - Seitens der Primärerzeuger wird kritisiert, dass sich die LEH-Ketten auf Kosten der Landwirte „Rabattschlachten“ lieferten, wovon die Verbraucher*innen profitierten.
- Europäische Ausrichtung:
 - Die großen LEH-Akteure seien europäisch organisiert (z. B. Eurelec, Agecore) und bezögen daher die Produkte je nach Angebot bei den Ausschreibungen aus ganz Europa und darüber hinaus.
 - Der Binnenmarkt sei sehr intensiv und konkurrenzstark; die Preise würden auf EU-Ebene festgelegt; durch den EU-weiten Markt würden die Preise nivelliert.
- Der konzentrierte Handel sei auf die zuverlässige Belieferung mit umfangreichen Mengen in standardisierter Qualität angewiesen. Da dies bei kleinen Betrieben im Direktbezug nicht möglich sei, werde vorzugsweise mit großen und leistungsfähigen Verarbeitungsunternehmen und mit Bündlern bzw. Großhändlern kooperiert.
 - Grundsätzlich vertrete man die Einstellung, dass man für günstige Angebote und gute Qualitäten sorgen müsse (Verantwortung gegenüber dem Verbraucher)
 - Bei den Lieferanten unterscheide man nach strategischen Partnern und Laufkundschaft, die jeweils unterschiedlich behandelt würden.
 - Keiner wolle die Lieferanten runterwirtschaften, da sie die Basis für das eigene Geschäft darstellten; kurzfristige Vorteile würden sich mittel- und langfristig nachteilig auswirken.
 - Landwirte sollen leben können: bei objektiven Gründen könnten bzgl. bestimmter Kennzahlen Preisanpassungen vorgenommen werden. Die Preise würden auch jetzt schon teilweise in Abhängigkeit von der Kostenentwicklung mithilfe von Indizes angepasst.
- Mehrwertprogramme:
 - Die von der Branche selbst entwickelte Initiative Tierwohl (ITW) zur Verbesserung des branchenweiten Tierwohls wird von allen Beteiligten (Landwirtschaft, Fleischwirtschaft und LEH) unterstützt.

5.1.5 Änderungsvorschläge und Forderungen an die Politik

Im Zusammenhang mit der Diskussion um „Kaufverbot unter Herstellungskosten“ und der Erkenntnis, dass die Umsetzung eines solchen eher schwierig sein dürfte, wurden von den Befragten Vorschläge zur Verbesserung der Marktverhältnisse vorgetragen. Die Vorschläge zur Weiterentwicklung der Politik bzw. die Forderungen an die Politik, die sich aus den Gesprächen ergaben, werden nachfolgend kurz dargestellt, ohne bewertet zu werden. Hier sei auch schon auf den Anhang 6 des Berichts verwiesen, in dem einige Konzepte kurz dargestellt werden.

Die Vorschläge beinhalten eine Sammlung, die unter den Akteuren nicht diskutiert wurde. Viele Vorschläge sind als Einzelmaßnahme umsetzbar, andere nur in einem konzeptionellen abgestimmten Ansatz mit anderen Maßnahmen. Folglich ist anzunehmen, dass die meisten Vorschläge in einer Diskussion sofort durch Gegenvorschläge anderer Akteure mit anderer Interessensausrichtung gekontert würden. Die grundsätzlichen Haltungen der Befragten gegenüber Politikeingriffen gehen von „ohne politischen Druck geht es nicht“ bis zu „das kann die Wirtschaft selbst“ bzw. politische Regulierung ist unerwünscht!

Bezug auf Primärebene:

- Ein Allgemeinplatz, der in fast allen Gesprächen angemerkt wurde, war die Forderung nach Entbürokratisierung. Die rechtlichen Vorgaben haben offensichtlich nach Ansicht von fast allen Akteuren ein Maß erreicht, das nicht mehr nachvollziehbar ist, weil die Sinnhaftigkeit nicht mehr erkannt wird. Die Bürokratie müsse entweder besser erklärt oder reduziert werden.
- Um die Austauschbarkeit der (verarbeiteten) Milchprodukte zu verringern, sollten die Herstellung von starken Marken verstärkt und die Bedienung der Exportmärkte mit Massenware reduziert werden.
- Einige der Befragten unterstützen ein Verbot der Bewerbung von Aktionsware im Sinn von Lockvogelangeboten („Ramschware“), wenngleich sie diese Aktionen nicht nur negativ sehen (Möglichkeit zum Abbau von Überhängen).
- Die Setzung von Preisober- und Untergrenzen (vgl. Preistunnel in Frankreich) könnte die extremen Preisausschläge verhindern. Ein Akteur sieht allerdings nur eine Absicherung nach unten vor.
- Wenn man an den Ursachen von Ungleichgewichten in der Wertschöpfungskette ansetzen wolle, müsse man die große Marktmacht des LEH und des Großhandels angehen und auf jeden Fall weitere Konzentrationstendenzen verhindern bzw. neue Akteure im Handelsbereich unterstützen.
- Die Mehrheit der Befragten spricht sich für eine allgemeine und verpflichtende Herkunfts kennzeichnung aus, um ausländische Waren „abzuwehren“ und die inländischen Produkte besser bewerben zu können. Da etliche Molkereien in Deutschland Milch aus anderen EU-Ländern beziehen, wird eine generelle Herkunfts kennzeichnung von der Milchindustrie allerdings kritisch gesehen.
- Um die Planbarkeit auf Seiten der Primärerzeuger und Verarbeitungsunternehmen zu erhöhen, sollten bei den Ausschreibungen stets auch Mengen vereinbart werden.
- Von Seiten der Verbände BDM, EMB, MEG Milch Board und AbL wird vorgeschlagen,
 - den Artikel 210a GMO zu nutzen, um die Bezahlung für Nachhaltigkeitskriterien und zusätzlich die Deckung der Erzeugungskosten als soziale Nachhaltigkeit kartellrechtlich abzusichern,
 - und den Artikel 148 national umzusetzen, um verpflichtend Verträge vor Lieferung abzuschließen, in den bereits Menge, Preis, Qualität, Liefertermin und andere relevante Bestandteile des Handelsgeschäftes geregelt sind. -
- In direkten mehrjährigen Verträgen mit dem Handel sehen einige der Gesprächspartner*innen Möglichkeiten, um verlässlich Mehrwertprogramme umzusetzen. Die Bezahlung könne auf Basis von Festpreisen, am besten aber mit Preisanpassungsklausel erfolgen (zum Beispiel im Rahmen eines 3-Jahres-Vertrages). Die Aktualisierung der Erzeugungskosten soll durch Berücksichtigung verschiedener Kostenindizes (Futter, Energie, Löhne etc.) gewährleistet werden. Da jeweils noch ein Verarbeitungsunternehmen als Dienstleister hinzutreten müsse, werden diese Verhältnisse „3-Parteien-Verträge“ genannt. Die laufenden Verträge mit Edeka Südwest könnten als Blaupause für andere Regionen dienen (Beispiel Marke „HofGlück“).
- Einige wenige Akteure plädieren dafür, wie in Italien die Produktionskosten als neue Baseline der Erzeugerpreise in die nationale Umsetzung der UPT-Richtlinie (AgrarOLkG) aufzunehmen. Aber neben den Preisen müssten auch die Mengen gesteuert bzw. über Verträge verhandelt werden.

- Künftig sollten die Importe bzgl. der in Deutschland geforderten Standards (Tierwohl, ökologischer Fußabdruck etc.) kontrolliert werden, um vergleichbare Standards und faire Wettbewerbsbedingungen zu etablieren (Schaffung eines Level-Playing-Field).
- Eine stärkere Marktsteuerung durch Mengenmanagement wird teilweise gefordert. Als Beispiel wurde auf das funktionierende Mengenmanagement von Friesland Campina in den Niederlanden während der Milchkrise im Jahr 2016 (Bonus/Malus-System), das preisstabilisierend gewirkt habe. Eine ähnliche Wirkung habe das staatliche Kompensationsprogramm zur Milchreduktion in Deutschland im selben Jahr gehabt.
- Insgesamt besteht bei vielen Akteuren des Bereichs Tierhaltung die Bereitschaft zu mehr Kooperation in der Wertschöpfungskette, wobei Integration ähnlich wie in der Geflügelhaltung nicht darunter verstanden werde.
- Bei Obst und Gemüse sollten die Transparenz mittels Label auf den Produkten (Herkunfts kennzeichnung, Regionalität, ökologischer Fußabdruck etc.) und die Aufklärung der Verbraucher*innen über die heimischen Strukturen und Produktionsbedingungen sowie deren Folgen verstärkt werden.

Bezug auf Verarbeitungsindustrie:

- Es solle die Verbraucheraufklärung gestärkt werden mit dem Ziel, die Zusammenhänge der Lebensmittelherstellung besser zu verstehen und die Wertschätzung für die Landwirtschaft und die erzeugten Produkte zu erhöhen.
- Die Lieferverträge zwischen Primärerzeugung und Verarbeitung (und je nach Ausgestaltung auch unter Einbeziehung des Handels) sollten unter Berücksichtigung der Interessen der Primärerzeuger und der Verarbeiter weiterentwickelt werden.

Bezug auf Handelsbereich:

- Auch der Handel plädiere für langfristigere Verträge, mit denen den Erzeugern und Verarbeitern Planungssicherheit gegeben werden solle. Allerdings sei die andere Seite der Medaille, dass damit entsprechende Vorgaben bezüglich der Produktion etc. vereinbart werden müssten. Dies erfordere auch auf Seiten der Primärerzeugung und Verarbeitung ein verändertes Denken, da viele von ihnen mit langfristigen Verträgen fremdeln würden.
- Eine stärkere Integration der Wertschöpfungsketten sei somit vorgezeichnet, wobei der Handel vor allem die Ausweitung von Mehrwertprogrammen vor Augen habe.

Bezug auf Wissenschaft:

- Wichtig sei eine Antwort auf die Frage, wie die zunehmende Volatilität künftig gemanagt werden könne. Eine Möglichkeit seien in diesem Zusammenhang im Milchbereich Preissicherungsangebote (Hedging bzw. Spekulation), die schon jetzt zur Verfügung stünden. Diese würden vor allem von den besser ausgebildeten Landwirten und oftmals größeren Betrieben mit einem höheren Fremdkapitaleinsatz genutzt, um die Milchpreise und damit die Liquidität des Unternehmens abzusichern.
- Der Staat könne Unterstützung bei der Ausbildung und Beratung zur besseren Nutzung von Instrumenten zur Beherrschung von Preisunsicherheiten (Wareterminmärkte, Festpreismodelle, Back-to-Back-Geschäfte etc.) leisten. Allerdings sei dies eigentlich auch Aufgabe der Privatwirtschaft (Molkereien).
- Als weitere Möglichkeit des Risikomanagements sollten sich Primärerzeuger wieder stärker mit aktiver Vermarktung beschäftigen und sich breiter aufstellen, um sowohl die Produktions- als auch die Vermarktungsrisiken besser tragen zu können.
- Ein Vorschlag bezieht sich auf die sogenannten floating contracts, die in Verhandlungen mit der Verarbeitung und dem Handel abgeschlossen werden könnten. Dabei würden die Produktionskosten – ähnlich wie in der Nichtverhandelbarkeitsklausel in Frankreich – festgestellt und unverändert bis zum Kunden durchgereicht.

- Als weitere Möglichkeit bei volatilen Märkten könnten A/B-Preismodelle sein, die einen deutlich höheren Preis für eine begrenzte Menge mit abgesicherten Lieferverträgen vorsieht, während der B-Preis für die nicht vertraglich gesicherte Rohware gelte, die notfalls auf dem Spot zu niedrigen Preisen vermarktet werden müsse.
- In eine ganz andere Richtung geht der Vorschlag, dass die Risiken in der Wertschöpfungskette künftig über die ganze Branche hinweg gesehen werden sollten und vor allem die Akteure oder Ebenen, die in der Vergangenheit an Stärke gewonnen hätten, auch mehr Risiken tragen sollten.
- Von Seiten eines Wissenschaftlers wurde die Einführung von obligatorischen Lieferverträgen erwogen, um einen Anstoß zu geben, das Denken („Abliefermentalität“) bei den Landwirt*innen und in den Genossenschaften zu verändern.
- Ökonomisch sei Risiko oder Unsicherheit negativ zu werten, weil es Entscheidungen verzögere und auch Fehlentscheidungen hervorrufe und zusätzliche Kosten verursache. Daher werde empfohlen, möglichst frühzeitig klare Rahmenbedingungen zu schaffen, um die Investitionsbereitschaft zu erhöhen und die Investitionsqualität zu verbessern. In diesem Zusammenhang wurde auf den Umbau der Tierhaltung und die Vorschläge des Kompetenznetzwerkes Nutztierhaltung (Borchert-Kommission) verwiesen.
- Die Mittel für Marktanalysen (Branchenanalysen, Preisbildungsprozesse etc.) sowie zu neuen Liefer- und Absicherungsmodellen sollten erhöht werden. Auch die Analyse bezüglich der notwendigen Datenerfassung im Zusammenhang mit erforderlichen Indexwerten zur Preisgestaltung wurde vorgeschlagen.

5.1.6 Fazit der Expertengespräche

Zusammenfassend ist aus den Gesprächen zu entnehmen, dass ein Kaufverbot unter Herstellungskosten von den meisten Teilnehmer*innen kritisch gesehen wird. Die Akteure, die ein „Kaufverbot“ befürworten, plädieren für eine europäische Lösung und ein begleitendes Mengenmanagement. [+++ Verträge +++ Kostenorientierung +++ stärkere Mengensteuerung +++] Die Primärerzeuger sehen ihre Stellung vor allem durch die große Marktmacht des Handels eingeschränkt und fordern vom Handel Zugeständnisse. Der Lebensmitteleinzelhandel stützt die Produktion im Inland soweit, wie es seinen Interessen entspricht. Bei den großen LEH-Konzernen existiert aber grundsätzlich eine EU-orientierter Einkauf in größeren Einkaufskooperationen, der aus Sicht des LEH in erster Linie zu einer guten Versorgung der Konsument*innen mit günstigen Preisen führen soll.

Gegenwärtig schreiten unterschiedliche Entwicklungen voran, welche die bisher schon existierende Ansätze aufgreifen (siehe Anhang 6). Dazu gehören Mehrwertprogramme mit ökologischen, tierwohlbezogenen, produktionstechnischen oder regionalen Bezügen. Auch im Hinblick auf das Thema Nachhaltigkeit als Ganzes werden Ansätze zur Inwertsetzung entwickelt. Diese Ansätze finden meist im Rahmen einer engeren vertragsgebundenen Zusammenarbeit über die verschiedenen Stufen der Wertschöpfungsketten hinweg statt (fortschreitende Integration). Es handelt sich aber bislang noch nicht um Entwicklungen, die den Markt in der Breite adressieren.

Aus Sicht der Wissenschaft werden die Möglichkeiten der Gestaltung von Liefer- und Kaufverträgen sowie des Risikomanagements, zum Beispiel durch Absicherung über unterschiedliche Preismodelle, hervorgehoben. Hingewiesen wurde aber auch auf die wachsenden Produktions- und Marktrisiken auf der Primärebene, die innerhalb der Wertschöpfungskette stärker ausgeglichen werden sollten. Hierbei könnte auch der Staat behilflich sein (Ausbildung, Beratung etc.).

5.2 Branchenbezogene Workshops

Drei produktbezogene Workshops wurden im November 2022 im online-Format durchgeführt. Das Format wurde gewählt, um eine möglichst breite Beteiligung zu erreichen. Die beteiligten Institutionen und Personen sind im Anhang 4 aufgeführt.

Die Workshops umfassten die folgenden Themen- bzw. Produktbereiche:

- Milch und Milcherzeugnisse (am 04.11.2022),
- Fleisch mit Schwerpunkt Schweine- und Geflügelfleisch (am 11.11.2022)
- Marktfrüchte mit Schwerpunkt Getreide und Gemüse (am 18.11.2022).

Die Workshops waren trotz der erkennbaren „Lagerbildung“ aufgrund von unterschiedlichen Interessen der Beteiligten konstruktiv, wenngleich es nicht zu einer Annäherung der „Lager“ kam. Dies wurde von einigen der Teilnehmer*innen dann in den Feedbackrunden auch mit Enttäuschung konstatiert. Hierzu ist anzumerken, dass viele der Beteiligten im Anschluss an die Bauerndemonstrationen Ende 2019 schon seit längerem in anderen Gesprächsformaten an einem Tisch sitzen (z. B. Agrardialog⁹², ZKHL⁹³) und die wesentlichen Standpunkte mehrfach ausgetauscht haben. Teilweise zeigten die Diskussionsbeiträge verhärtete oder stark verkeilte Argumentationslinien, die nur schwerlich realisierbare Kompromisslösungen erkennen ließen. Das war aber bei der Mehrheit der Beteiligten nicht der Fall.

Die drei Workshops waren in gleicher Weise strukturiert und behandelten die folgenden Inhalte:

- (1) Prüfauftrag: Hintergrund, Zielstellung und Vorgehen
- (2) Gesetzliche Regelungen in Spanien, Frankreich, Italien und erste Erfahrungen
- (3) Methodisch Aspekte der Erfassung der Herstellungskosten
- (4) Voraussichtliche Effekte eines Kaufverbots unter Herstellungskosten in Deutschland
- (5) Optionen zur Verbesserung der Zusammenarbeit in den Wertschöpfungsketten

Die Inhalte und Ergebnisse der drei Workshops werden im Folgenden separat und zusammenfassend dargestellt.

5.2.1 Workshop „Milch und Milcherzeugnisse“

Teilgenommen haben:

Termin: 04.11.2022 (online)			
Teilnehmende (26):			
Handel		Thünen-Institut	
Praxis (Erzeugung / Verarbeitung)		BMEL	
Beratung / Analyse		Verbände	

Die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure, vor allem der Milcherzeugung auf der einen Seite und der Verarbeitung und des Handels auf der anderen Seite, kamen deutlich zum Ausdruck. Auf Seiten der Erzeugungsebene neigte eine Seite (v. a. BDM und EMB) stärker zu einer staatlichen Marktregulierung,

⁹² Ein Verbändebündnis, das im Jahr 2021 viele Gespräche und Verhandlungen mit dem LEH führte.

⁹³ Zentrale Koordination Handel – Landwirtschaft e.V.

während die andere Seite (Deutscher Bauernverband, Deutscher Raiffeisenverband⁹⁴) eher marktliberal argumentierte und staatliche Eingriffe ablehnte. Ziel der Erzeugungsebene sind auskömmliche Milchpreise, die zur Deckung der Lebenshaltung sowie für notwendige Investitionen und zur Risikoabsicherung in den Betrieben ausreichen. Dies beinhaltet aus Sicht der Erzeuger eine angemessene Entlohnung der Familienarbeitskräfte wie auch des eingesetzten Kapitals. Dabei war allen Beteiligten klar, dass der Strukturwandel in der Milcherzeugung unabhängig vom wirtschaftlichen Ergebnis nicht zu stoppen ist, sondern auch durch politische Markteingriffe allenfalls in der Geschwindigkeit und in der Richtung beeinflusst werden kann.

Die Einführung eines Kaufverbots unter Herstellungskosten wurde unter Zugrundlegung der folgenden Annahmen diskutiert:

- Es werden einheitliche Durchschnittskosten in Deutschland zugrunde gelegt; die Optionen einer Differenzierung nach Regionen, Produktionsform (konventionell – ökologisch), Spezialisierungsgrad, Rasse (milchbetont oder zweinutzungsorientiert) etc. wurden nicht diskutiert.
- Die Preisfixierung erfolgt oberhalb des Gleichgewichtspreises, da anderenfalls lediglich ein stabilisierender Effekt auf die Preise, aber kein höheres Preisniveau erreichbar wäre.
- In der Praxis existieren je nach Standort etc. unterschiedliche Produktionskosten.

Die Konsequenzen der Einführung eines „Kaufverbots“ wurden wie folgt eingeschätzt:

- Es gäbe Marktverwerfungen in Grenzregionen der EU-Mitgliedstaaten aufgrund von unterschiedlichen Rechtslagen und unterschiedlichen (politisch beeinflussten) Erzeugerpreisen.
- Die Anreize zur Effizienzsteigerung würden sinken, mit der Folge eines Verlustes an Wettbewerbsfähigkeit.
- Aus Sicht der Milchindustrie würden die Exporte, die derzeit noch sehr bedeutend sind, wegbrechen, da die Produkte bei höheren Preisen international nicht mehr wettbewerbsfähig wären.
- Die Milchproduktion würde insgesamt ohne Mengenkontrolle zunehmen, v. a. bei großen, effizient wirtschaftenden Betrieben.
- Angesichts des Mengenrisikos (steigendes Milchangebot) müssten politische Folgemaßnahmen (zur Mengenregulierung) ergriffen werden oder die Abnahmeverpflichtung der Molkereien aufgegeben werden, weil anderenfalls viele Milchverarbeitungsbetriebe in Konkurs gehen würden.
- Bestraft würden vor allem Molkereien mit innovativen und qualitätsorientierten Konzepten, die bislang durch Produktdifferenzierung Marktvorteile erzielen können.
- Bei vielen Akteuren war die Furcht vor Bürokratie und weiteren marktsteuernden Folgeregelungen groß.

Hinsichtlich der Möglichkeiten einer Regulierung der Produktionsmengen und von Veränderungen der Lieferbeziehungen zwischen Erzeugern und Verarbeitern waren große Unterschiede zwischen den Akteursgruppen festzustellen.

*Spezielle Punkte aus Sicht der Erzeuger*innen:*

Die beiden „Lager“ werden kurz in den folgenden Punkten zusammengefasst:

- Die eine Gruppe, die sich aus dem Bund Deutscher Milchviehhälter (BDM), dem European Milk Board (EMB) und dem MEG Milch Board zusammensetzt, hat ein eigenes Konzept zur künftigen Gestaltung des Milchmarktes entwickelt (siehe Kapitel 7 und Anhang 6), das sie in groben Zügen vorstellten. Es beinhaltet im Kern verpflichtende Lieferverträge in Verbindung mit Marktbeobachtung und Mengensteuerung.

⁹⁴ Der DRV vertritt auch die großen genossenschaftlich organisierten Erzeugungsbetriebe in Ostdeutschland.

- Die Lösung könnte nicht in Einzelmaßnahmen liegen, sondern es müsse ein schlüssiges Gesamtkonzept (möglichst auf EU-Ebene) in Gang gesetzt werden.
- Dabei sollten die Absatzmöglichkeiten in das Zentrum der Bestrebungen gestellt werden, weil über die Nachfrage hinausgehende Milchmengen den Milchpreis drücken würden. Exporte sollten deutlich reduziert werden. Eine Mengensteuerung sollte in Verbindung mit einer intensiven Marktbeobachtung und frühzeitigen Signalen an die Produzent*innen für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage sorgen.
- In der Wertschöpfungskette wäre mehr Kooperationsbereitschaft notwendig, die sowohl ein höheres Maß an Transparenz und Abstimmung in der Kette einschließe. Die Lösung werde in der Gesamtkette gesehen, d. h. auch der Handel wäre in die Koordination und in gemeinsame Vertragsabschlüsse einzubeziehen.
- Diese Abstimmung setze die nationale Umsetzung des Art. 148 GMO voraus, wonach alle Akteure verpflichtet sind, Verträge zwischen den Handelspartnern (Primärebene und Verarbeiter) abzuschließen.
- Die Landwirte müssten sich besser organisieren und Mengen bündeln. Das Genossenschaftsmodell sei zu überdenken, weil die 100%ige Andienungspflicht in Verbindung mit einer 100%igen Abnahmegarantie nicht mehr zeitgemäß wäre.
- Dieser konzeptionelle Ansatz müsse auf EU-Ebene umgesetzt werden, weil anderenfalls andere Mitgliedstaaten Marktanteile übernehmen würden.
- Der Deutsche Bauernverband (DBV) und der Deutsche Raiffeisenverband (DRV) haben dagegen im Grundsatz für die Beibehaltung des bestehenden Systems plädiert. Sie befürworten Veränderungen durch weitere Professionalisierung, Transparenz und marktorientierte Instrumente zur Absicherung der Milchpreise (z. B. Wareenterminbörse). Sie haben dies zusammen mit dem Milchindustrieverband in der „Strategie 2030 der deutschen Milchwirtschaft“ niedergelegt (MIV, 2020).

Verarbeitungsindustrie verfolgt u. a. folgende Interessen:

- Vermeidung einer Mengensteuerung, auch nicht privatwirtschaftlich.
- Interesse an kontinuierlichen Lieferbeziehungen (Auslastung der Verarbeitungskapazitäten).
- Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit (Marktanteile).

Industrie und Handel verfolgen u. a. folgende Interessen:

- Möglichst einheitliche Rechtslage in der EU (v. a. Probleme in Grenzgebieten).
- Wirtschaftsinterne Problemlösungen anstelle von staatlichen Regelungen.
- Der Handel sieht sich in der Verantwortung für die Verbraucher*innen, die eine möglichst günstige Versorgung mit guter Produktqualität erwarten.

Fazit zum Workshop „Milch“:

Ein alleiniges Kaufverbot unter Herstellungskosten wird ganz überwiegend abgelehnt. Vor allem die Verarbeitungsindustrie spricht sich vehement gegen ein „Kaufverbot“ aus. Von einigen Akteuren werden alternative Konzepte zur Weiterentwicklung der Milchbranche vorgeschlagen (siehe Kapitel 7 und Anhang 6). Diese weichen inhaltlich und im regulatorischen Anspruch stark voneinander ab, sodass eine Lösung derzeit nicht sichtbar ist. Einige Vertreter der Milcherzeuger fordern den verpflichtenden Abschluss von schriftlichen Lieferverträgen zwischen Erzeugern und Verarbeitern. Es ist erkennbar, dass die Rohstoffsicherung auf Seiten einiger Molkereien an Bedeutung gewinnt und sie mit Angeboten zur Preisabsicherung oder Mehrwertprogrammen auf die Landwirte zugehen.

5.2.2 Workshop „Fleisch – Schweine- und Geflügel“

Teilgenommen haben:

Termin: 11.11.2022 (online)			
Teilnehmende (21):			
Handel		Thünen-Institut	
Praxis (Erzeugung / Verarbeitung)		BMEL	
Beratung / Analyse		Verbände	

Problem: Verarbeitungsbereich ist kaum vertreten

Dieser Workshop war aus verschiedenen Gründen der Schwierigste. Die Schweine- und Ferkelpreise waren zur Zeit der Durchführung des Workshops schon seit längerem wegen sinkender Nachfrage und fehlender Exportmöglichkeiten nach China und Südkorea als Folge der Afrikanischen Schweinepest in einigen Regionen Deutschlands sehr niedrig. Zudem wurde politisch der Abbau der Fleischerzeugung propagiert und zahlreiche Bau- und Haltungsauflagen ließen die wirtschaftliche Zukunft der Schweinehalter*innen äußerst unklar erscheinen. Dies alles führte dazu, dass bei der Lösung der branchenbezogenen Probleme von einem „Gordischen Knoten“, den es zu durchschlagen gelte, oder von der „Quadratur des Kreises“ oder gar von dem „Ritt eines toten Pferdes“ gesprochen wurde. Es wurde also an bildstarken Kraftausdrücken nicht gespart. Bei diesem Workshop zeigten sich Frustration und Enttäuschungen am stärksten.

Die Produktionsbereiche Schweinemast und Hähnchenmast wurden für den Workshop ausgewählt, weil sie strukturell und hinsichtlich ihrer Entwicklung große Unterschiede aufweisen. Während die Produktion und der Verzehr bei Schweinfleisch rückläufig sind, weist Geflügelfleisch eine weitgehend stabile Entwicklung bei Produktion und Verbrauch auf. Außerdem ist das Ausmaß an vertikaler Verflechtung innerhalb der Wertschöpfungsketten in den beiden Bereichen sehr unterschiedlich. Tabelle 5.1 gibt einen kurzen Überblick über die wesentlichen Unterschiede der beiden Tiermastbereiche. Durch den Austausch von Expert*innen beider Bereiche, so war die Erwartung, könnten im Hinblick auf das Thema Kaufverbot unter Herstellungskosten spezifische Informationen aus der jeweiligen Branche gewonnen werden.

Tabelle 5.1: Vergleich der Schweine- und Geflügelmast: Ausgewählte Strukturdaten

Kategorie	Schweinemast (Schweinfleisch)	Hähnchenmast (Geflügelfleisch)
Selbstversorgungsgrad	Ca. 132 % (2021)	Ca. 97 % (2021)
Konsum (in kg / Einwohner)	Rückläufig 40,2 (2010) → 31,0 (2021)	Zunehmend 11,4 (2010) → 13,1 (2021)
Eigenerzeugung (in Mio. Tonnen, brutto)	4,93 (2010) → 4,73 (2021)	1,62 (2010) → 1,77 (2021)
Futterverwertung (in kg Zuwachs pro kg Futter)	1 : 2,80	1 : 1,65
Vertikale Integration ¹⁾	Eher gering	Hoch
Beteiligung an „Initiative Tierwohl“	Ca. 65 %	Ca. 85-90 %

¹⁾ Vertragliche Bindung der Mäster mit Unternehmen der vor- und nachgelagerten Ebenen.

Quelle: BLE (2022), Rohlmann et al. (2021), Thobe et al. (2020)

Die Positionen der beteiligten Gruppen (vor allem Erzeuger*innen und LEH) waren im Hinblick auf die aktuelle und künftige Zusammenarbeit in der Wertschöpfungskette Schweinefleisch weit voneinander entfernt und teilweise wurde sehr konfrontativ argumentiert. Während des Workshops wurden die jeweiligen Positionen beibehalten, sodass es keine inhaltliche Annäherung gab. Dennoch wurde im Nachgang in Anschlussgesprächen deutlich, dass durchaus die Bereitschaft gegeben sei, sich etwas aufeinander zuzubewegen. Bedauert wurde von allen Beteiligten, dass die Verarbeitungsindustrie praktisch nicht präsent war.

*Spezielle Punkte der Sichtweise der beteiligten Erzeuger*innen*

In der Schweinehaltung hätten die Produzent*innen vergleichsweise heterogene Grundkosten, was vor allem auf unterschiedliche Produktionsverfahren, unterschiedliche Rassen und auch unterschiedlich „teure“ Standorte zurückzuführen sei. Dagegen sei die Geflügelmast weitgehend standardisiert und flächenunabhängig zu betreiben, weil das Futter eingekauft wird und der Hühnerkot gut transportfähig und vermarktbar sei.

Der Handel könne und solle über den Einkauf einen Einfluss auf die den Verbraucher*innen angebotene Ware und den Konsum (Bewerbung von Herkunft und Haltungsform etc.) und die Preisgestaltung ausüben. Aufgrund der Position des Handels solle dieser Verantwortung übernehmen und die Initiative Tierwohl (ITW) weiterhin unterstützen. Die Vorstellungen der Erzeuger*innen betrifft auch die Preisgestaltung des LEH, wenn etwa gefordert wird, eine Quersubventionierung zugunsten von Schweinefleisch vorzunehmen, indem zum Beispiel die Margen bei Drogerieartikeln verringert werden könnten, um das Fleisch höher zu bezahlen oder im Verkauf günstiger anzubieten (je nach Marktlage).

Um die Misere in der Schweinefleischerzeugung zu überwinden, brauche es einen „Verbund der Willigen“ über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg, also zusammen mit der Verarbeitungsindustrie und dem Handel. Die Frustration über die Gespräche im Rahmen der ZKHL kamen seitens der Erzeuger*innen deutlich zum Ausdruck; dort würde vorsätzlich viel diskutiert, ohne zu Lösungen zu kommen.

Die Tierhalter*innen und deren Verbandsvertreter*innen forderten den Handel und die Politik auf, folgende Vorschläge umzusetzen:

- Aufgrund der prekären wirtschaftlichen Situation in der Schweinehaltung könne eine Preisregulierung auf der Basis von Herstellungskosten sinnvoll sein. Die Herstellungskosten seien anhand von Daten der Erzeugerorganisationen ermittelbar, wobei die Festlegung beim oberen Quartil liegen solle. Dies wird damit begründet, dass „man sein Geschäft schon verstehen müsse“, um weiterwirtschaften zu können.
- Die Herkunfts kennzeichnung solle schnell auf nationaler Ebene realisiert werden. Sie müsse mit einer Haltungskennzeichnung einhergehen und diese müsse sich auf die gesamte Produktpalette Schweinefleisch, also auch auf verarbeitete Ware, erstrecken. Vor allem der Großhandel, die Gastronomie und die sonstige Außer-Haus-Verpflegung (Kantinen, Restaurants etc.) seien dabei einzubeziehen.
- Wichtig ist den Erzeuger*innen, dass die Herkunft in der Werbung, in den Geschäften und auch an den Verzehrsorten gut kenntlich gemacht wird (z. B. mittels einer Deutschlandfahne) und die Herkunft die vollständige Produktionskette einschließlich der Ferkelproduktion einschließt („5*D“).
- Der Qualitätsmarkt bzw. die qualitativ hochwertigen Segmente müssten (deutlich) ausgebaut werden, wozu es einer besseren Abstimmung im Hinblick auf Qualitäten, Mengen etc. in der gesamten Wertschöpfungskette bedürfe.
- Die Bereitschaft in Richtung mehr Integration bzw. Absprachen mit den nachfolgenden Stufen der Wertschöpfungskette sei grundsätzlich vorhanden, aber eine Übertragung des Systems in der Geflügelwirtschaft auf die Schweinebranche sei aufgrund der (noch) sehr heterogenen Produktionsbedingungen und der Strukturen im nachgelagerten Bereich nur ansatzweise möglich.

- Die Erzeugerseite fordert die Schaffung vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen mit anderen Hauptproduzent*innen von Schweine- und Geflügelfleisch (sogenanntes Level-Playing-Field), um nicht durch weitgehend unregulierte Importe vom Markt verdrängt zu werden.

Sicht der beteiligten Verarbeitungsindustrie

Da die Verarbeitungsindustrie nicht breit vertreten war, blieb der Eindruck, dass vor allem dort die Margen besonders hoch seien. Allerdings wurde von einem Vertreter dieser Branche darauf hingewiesen, dass man gerne kooperativ mit den Primärerzeugern kooperiere, aber ein großes Problem bei der schwindenden Kaufkraft der Konsument*innen angesichts der angestrebten Mehrwertprogramme sehe.

Sichtweise des beteiligten Handels (LEH):

Der LEH sieht seine Aufgabe darin, die Kundschaft zufriedenzustellen und damit Geld zu verdienen. Aufgrund der Preissensibilität der Verbraucher*innen könnten qualitativ hochwertige Produkte und auch 5*D-Erzeugnisse nicht in dem gewünschten Umfang vermarktet werden, da sie den meisten Kund*innen zu teuer seien.

Hinzu komme, dass die Politik die Produktion durch zahlreiche Auflagen weiter verteuere, was angesichts der derzeitigen Einkommenslage vieler Haushalte („Energiepreisschock“) und damit sinkender Kaufkraft deren Nachfrage verringere.

Der Handel stellte klar, dass er sowohl international als auch regional ausgerichtet sei und dies auch bleiben werde. Er verwehrte sich gegen den Vorwurf, durch seine „angebliche“ Handels- bzw. Marktmacht zu den Problemen der Landwirtschaft beizutragen („Handelsmacht führt nicht zu volatilen und niedrigen Preisen“). Das Problem sei vielmehr, dass die Verkaufspreise nicht beim Erzeuger ankämen, weil in vielfach gestaffelten Ketten (z. B. Bündler, Schlachter, Zerleger, Verarbeiter etc.) jedes Glied seine Marge abzweige. Der Handel könne dies nicht steuern. Der „schwarze Peter“ liege somit bei der Verarbeitungsindustrie.

Einer stärkeren Kooperation in der Lebensmittelkette mit mehr Transparenz bezüglich Kosten, Mengen und Qualität stehe der Handel positiv gegenüber.⁹⁵

Ein Vertreter einer großen LEH-Kette sieht bei der Landwirtschaft durchaus Möglichkeiten, vorhandene Effizienzreserven zu nutzen, indem zum Beispiel Kooperationen bei Einkauf von Energie genutzt werden könnten.

In Massenmärkten sei der LEH an Differenzierung interessiert, weil diese ein attraktives Margenpotenzial beinhaltet. Dieses Interesse würde auch mit den Interessen der Primärerzeuger*innen und der Verarbeitungsindustrie harmonieren, weil so Mehrwertkonzepte umgesetzt werden könnten.

Erforderlich sei hierfür allerdings, dass sich alle Glieder der Lebensmittelkette auf eine mittelfristige Planung von Mengen und Qualitäten einläßen. Bislang würden Erzeuger*innen teilweise anders wahrgenommen, da diese sich gerne auch außerhalb von Verträgen bewegten, um bessere Preise zu erzielen.

Fazit zum Workshop Fleisch „Schweinemast – Geflügelmast“

Ein Kaufverbot unter Herstellungskosten wurde unterschiedlich beurteilt. Während die Schweinehalter für ein Kaufverbot eintraten, was auch der zum Zeitpunkt des Workshops bestehenden schwierigen wirtschaftlichen

⁹⁵ In diesem Zusammenhang ist auf die Machbarkeitsstudie „Faire Preise für Nachhaltigkeit in der Land- und Lebensmittelwirtschaft“ – Anforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten für ein datengestütztes Transparenz- und Erlössystem – zu verweisen, die etwa zur selben Zeit wie der vorliegende Prüfauftrag vom BMEL in Auftrag gegeben wurde. Die Bearbeitung erfolgte durch PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH. Ziel dieser Machbarkeitsstudie war es zu untersuchen, ob und ggf. wie ein datengestütztes Transparenzsystem in der Land- und Lebensmittelwirtschaft im Hinblick auf Nachhaltigkeitsleistungen und faire Preise für die Erzeuger*innen entwickelt werden kann (2023).

Situation in diesem Produktionsbereich geschuldet sein dürfte, stand der Handel einem „Kaufverbot“ sehr ablehnend gegenüber. Die Schweinehalter konnten sich eine stärkere Integration in die Wertschöpfungskette vorstellen, wobei die von ihnen favorisierte Lösung der Aufbau von direkten vertraglichen Beziehungen zum Handel wäre. In der Geflügelmast stellte sich aufgrund des hohen Integrationsgrades der Wertschöpfungskette die Frage des „Kaufverbots“ nicht.

Die fast komplett Abwesenheit der Verarbeitungsindustrie (Schlachter, Verarbeiter etc.) war in der durchaus konstruktiven Diskussion bemerkbar, sodass einige der neuralgischen Punkte nicht in der nötigen Differenzierung erörtert werden konnten. Die Spannungen zwischen Erzeuger*innen und dem Handel waren und blieben stark. Auch Vertreter der Außer-Haus-Verpflegung (Systemgastronomie, Großküchen etc.) hätten wertvolle Argumente zur Diskussion beitragen können.

Produktionsseitig wurde klar, dass die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Schweinehaltung nicht mehr grundsätzlich gegeben ist und daher der Bestandsabbau weiter voranschreiten wird; besondere Probleme gibt es bei der Ferkelerzeugung, die durch zahlreiche rechtliche Vorgaben höhere Kosten zu tragen hat und angesichts möglicher weiterer Auflagen keine Planungssicherheit genießt. Die Fachberatung rät daher von Investitionen in die Schweinehaltung ab.

5.2.3 Marktfrüchte „Getreide und Gemüse“

Die Kombination aus Getreide und Gemüse wurde für diesen branchenbezogenen Workshop gewählt, weil zwischen den beiden Segmenten ebenfalls starke strukturelle Unterschiede bestehen. Andererseits ist die Einkommenssituation im Bereich der Marktfrüchte weniger angespannt als im Bereich der Tierhaltung.⁹⁶

Teilgenommen haben:

Termin: 18.11.2022 (online)			
Teilnehmende (21):			
Handel		Thünen-Institut	
Praxis (Erzeugung / Verarbeitung)		BMEL	
Beratung / Analyse		Verbände	
Problem: Gemüseerzeuger nur indirekt vertreten (Beratung, EZO)			

Tabelle 5.2 gibt einen kurzen Überblick über ausgewählte strukturelle Unterschiede zwischen dem Getreidebau und dem Freilandgemüsebau. Die beiden Bereiche unterscheiden sich besonders im Hinblick auf den kalkuierten Selbstversorgungsgrad, die Flächenproduktivität, die Lagerfähigkeit der Ernteprodukte und der Arbeitsintensität. Durch den Austausch von Expert*innen beider Bereiche sollten auch hier wertvolle Informationen im Hinblick auf das Thema Kaufverbot unter Herstellungskosten aus unterschiedlichen Blickwinkeln gewonnen werden.

⁹⁶ Die tierhaltenden Betriebe waren in Spanien und Frankreich entscheidend für die politischen Entwicklungen, die letztlich zu den Gesetzen zum „Kaufverbot unter Herstellungskosten“ führten.

Tabelle 5.2: Vergleich von Getreidebau und Freilandgemüsebau: Ausgewählte Unterschiede

	Getreidebau	Freilandgemüsebau
Selbstversorgungsgrad	<ul style="list-style-type: none"> • Ca. 100 % (2020/21) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ca. 35-40 % (2015-2019) • Leicht rückläufig
Flächenproduktivität	<ul style="list-style-type: none"> • Vergleichsweise niedrig • Nur eine Ernte jährlich 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergleichsweise höher • Teilweise mehrfache Ernten (z. B. 24 Durchgänge bei Salat) • „Intensiv-Gartenbau“
Lagerfähigkeit der Ernteerzeugnisse	<ul style="list-style-type: none"> • Gut 	<ul style="list-style-type: none"> • Von einigen Produkten abgesehen (z. B. Kohl, Möhren) eher gering, überwiegend schnell verderblich • Aber: hohe Qualitätsansprüche an Frische, Geschmack, Rückstände ...
Faktoreinsatz	<ul style="list-style-type: none"> • Viel Fläche • Arbeitextensiv (Voll-AK/ha LF) 	<ul style="list-style-type: none"> • Wenig Fläche • Arbeitsintensiv (Voll-AK/ha LF)
Preisabsicherung (Absatz)	<ul style="list-style-type: none"> • Gut entwickelt • (Terminmärkte etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Wenig entwickelt bzw. kaum genutzt
Wertschöpfungskette	<ul style="list-style-type: none"> • Futtermittel (58 %) / Energie & (Stärke-)Industrie (16 %) / Direkter Verzehr (ca. 20 %) 	<ul style="list-style-type: none"> • Großteil in die direkte menschliche Ernährung
Ökolandbau (Anteil)	<ul style="list-style-type: none"> • Gering (ca. 5 %) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoch (ca. 14 %)
Vertikale Integration	<ul style="list-style-type: none"> • Kaum Bedeutung 	<ul style="list-style-type: none"> • Beginnend und zunehmende Bedeutung (Zulieferer/Verarbeiter)

Quelle: Eigene Darstellung mit Angaben von AMI (2022a)(2022b)

Alle Teilnehmer*innen des Workshops waren sich einig, dass ein Kaufverbot unter Herstellungskosten zu einer Erhöhung der Erzeugerpreise und folglich auch zu steigenden Verbraucherpreisen (bzw. zusätzlicher Inflation) führen würde. Profitieren würden vor allem große kosteneffiziente Betriebe, die im Wettbewerb weniger effiziente und häufig auch kleinere Betriebe mit höheren Kosten verdrängen würden. Dies würde den betrieblichen Strukturwandel beschleunigen.

Spezielle Punkte aus Sicht der Primärerzeugung

- Der Unterschied zwischen Gemüsebau und Getreidebau sei so groß, dass es schwerfalle, hier Parallelen zu sehen. Im intensiven Gemüsebau würden Mehrfachernten (bis zu 24 Anbausätzen pro Jahr) gemacht, bei denen jeweils große Qualitätsunterschiede auftreten könnten oder nachfragebedingt teilweise auch vernichtet würden.
- Eine Regulierung des Gemüsemarktes würde die Anpassungsfähigkeit des Systems stark reduzieren. Aufgrund der Schnelllebigkeit bei volatilen Märkten kämen staatliche Preisregulierungen meistens zu spät.
- Im Gemüsebau seien die Preise nach Einschätzung der Beratung im Großen und Ganzen auskömmlich. Probleme würden vor allem durch Auflagen bei Düngung, Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und bei der Bewässerung auftreten.
- Die Einschätzung zur Situation des Getreidebaus war weitgehend positiv. Die Wertschöpfungskette Getreide sei sehr transparent und effizient, sodass kein Bedarf an Regulierung bestehe. Die Preise führten auch dazu,

dass die Marktfruchtbetriebe im mehrjährigen Durchschnitt im Vergleich der Betriebsformen deutlich überdurchschnittliche Einkommen erzielt hätten.

- Die Sicht auf die Politik war allgemein sehr skeptisch: „Jeder Eingriff in den Markt sei schlechter als das, was derzeit vorliege.“ Daher solle keinesfalls in den Preismechanismus eingegriffen werden.
- Ein Teilnehmer wies auf die Umweltprobleme hin, die mit der intensiven Produktion verursacht würden und meinte, dass diese negativen externen Effekte genauso wie positive Effekte vielfach nicht angemessen honoriert würden. Dies müsse man ändern, um die Produktion künftig nachhaltig auszurichten.
- Ein anderer Teilnehmer erwartete ein Mengenproblem bei Getreide (Knappheit), weil viele Landwirte nicht mehr auskömmlich wirtschaften könnten; als Gründe nannte er die hohen Inputpreise sowie die kommenden Auflagen durch „Farm-to-Fork“. Die Produkte könnten nicht mehr kostendeckend vermarktet werden.
- Von Seiten einer Erzeugergemeinschaft für Qualitätsgetreide wurde angemerkt, dass eine gemeinsame Vermarktung schwierig sei, weil es bei 150 Getreidebauern um 150 Individualisten handele, die schwer zu steuern seien. Dies würde schon bei der Wahl der Getreidesorte scheitern, geschweige denn bei weiteren produktionstechnischen Vorgaben.

Spezielle Punkte aus Sicht der Verarbeitung

In der Mühlenwirtschaft sei man stark auf die verbindliche Lieferung von Getreide angewiesen. Man mache die Erfahrung, dass Landwirte nicht gerne mit offenen Karten spielten und Getreide zurückhielten, um möglicherweise einen noch höheren Preis zu erzielen. Das erschwere die Kooperation und das Geschäft der Mühlen, die wiederum bei ihren Abnehmern in der Pflicht stünden.

Folglich wäre hier eine stärkere offene Zusammenarbeit in der Wertschöpfungskette sinnvoll. Diese würde die Effizienz aller Beteiligten zusätzlich erhöhen.

Spezielle Punkte aus Sicht des Großhandels

Durch eine staatliche Preisregelung im Rahmen eines „Kaufverbots unter Produktionskosten“ würde die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Waren sinken. Da sich der Handel auf den jeweils günstigsten Märkten mit Ware eindecken könnte, würde die ausländische Konkurrenz stärker auf den deutschen Markt drängen und deutsche Ware partiell substituieren. Möglicherweise würde dadurch das Qualitätsniveau sinken, soweit die Industrie mit geringeren Qualitäten zurechtkäme. Das würde auch nicht kompensiert durch grundsätzlich vorhandene Logistikvorteile der deutschen Ware.

Es gebe einige Ansatzpunkte für Verbesserungen. Zum Beispiel sollten konsequent beim Einkauf oder Verkauf Gegengeschäfte getätigt werden, um nicht in Situationen wie im Jahr 2022 mit extrem stark gestiegenen Düngemittelpreisen zu geraten. Dabei gehe es um Risiko- und Liquiditätsmanagement und nicht um Spekulation oder zusätzlichen Einkommen. Alle notwendigen Instrumente stünden zur Verfügung und müssten nur genutzt werden. Die Verarbeiter und Händler würden dabei unterstützen.

Spezielle Einschätzungen des LEH

Da der LEH in erster Linie die Interessen der Konsument*innen vertritt, würde sich auch der LEH Ware auf den „günstigsten“ Märkten beschaffen, sofern die Nachfrage dies wünsche. Die Politik habe auf die Verbrauchernachfrage nur sehr begrenzt Einfluss. Die Verbraucher*innen werden laut Einschätzung des LEH – vor dem Hintergrund der erheblich gestiegenen Preise – auf günstigere Ware, d. h. weniger Bio- und Premiumprodukte, umsteigen; auch das Ausweichen von tierischen Produkten hin zu mehr pflanzlichen Produkten und Fleischersatzprodukten (Novel Food etc.) sei mittelfristig möglich. Generell werden vom LEH Mehrwertprogramme favorisiert, die sich aus dem Markt heraus entwickeln.

In folgenden Bereichen wird von der aufnehmenden Hand und dem Handel Kritik an der Landwirtschaft geäußert:

- Im Getreidehandel würden viele Landwirte gerne mit dem Verkauf ihrer Ernte abwarten, den Markt weiter beobachten und spekulieren, während zum Beispiel Mühlen und Futtermittelhersteller ihre Produktion planen und die Warenverfügbarkeit sichern müssten. Dies gelte besonders für die Mühlen, die sich großenteils regional mit Ware eindeckten und auf eine sichere Versorgung angewiesen seien.
- Bei der Transparenz gehe es vor allem um Information über die auf den Betrieben gelagerten Mengen. Es wurde folglich der Wunsch nach einer Ausweitung der Lieferverträge und mehr Transparenz zwischen den Handelspartnern geäußert.
- Viele Landwirte würden auf Gegengeschäfte (v. a. Dünger) zur Absicherung ihrer Liquidität verzichten, um eventuell eine etwas höhere (aber unsichere) Rendite zu erzielen. Klar wurde, dass dies aus Sicht der aufnehmenden Hand und des Handels nur schwer nachvollziehbar ist.

Eine massive Kritik wurde an einigen politischen Zielen und Entscheidungen geäußert. Zum Beispiel wurden die Vorgaben zur Düngung und zum Pflanzenschutzmitteleinsatz kritisiert, weil diese im vorgesehenen Umfang zu Qualitätsproblemen bei Mehlen und Futtermitteln führen würden. Die Auflagen und die damit einhergehende Bürokratie seien die größten Preistreiber im Pflanzenbau.

Fazit zum Workshop „Marktfrucht – Getreide- und Gemüsebau“

Ein Kaufverbot unter Herstellungskosten wird von allen Beteiligten nachdrücklich abgelehnt. Einige Probleme könnten gelöst werden, wenn die Erzeugerseite, die aufnehmende Hand und der Handel besser kommunizieren und kooperieren würden. Der Feldgemüsebau habe zwar Probleme, aber diese könnten nicht durch ein „Kaufverbot“ gelöst werden.

5.2.4 Fazit zu den branchenbezogenen Workshops

Ein Verbot eines Kaufs unter Herstellungskosten wurde von den meisten Teilnehmer*innen aufgrund der zu erwartenden Folgewirkungen (Mengeneffekte), des damit einhergehenden umfangreichen Regelungsbedarfs und der erwarteten Effekte auf den betrieblichen Strukturwandel abgelehnt.

Deutliche Interessenunterschiede der Akteursgruppen wurden in den Workshops Milch und Fleisch (Schweinefleisch) deutlich. Vor allem die Vertreter*innen der Rinderhalter und Milcherzeuger, die auch in Spanien und Frankreich wesentlich an der Forcierung von gesetzlichen Regelungen zu Kaufverboten unter Herstellungskosten beteiligt waren, drängten auf Veränderungen.

Die gravierenden Differenzen zwischen den verschiedenen Interessenvertretungen wurden schon vielfach an anderer Stelle und in anderen Formaten (Agrardialog, ZKHL etc.) ausgetauscht, ohne eine Annäherung zu erreichen. Oftmals wurde eher politisch und weniger sachlich argumentiert, was eine Annäherung unnötig erschwerte.

Deutlich wurde in den Workshops folgendes:

- Eine wichtige Voraussetzung für kompromissfähige Lösungsansätze wäre ein wachsendes Verständnis für die jeweils andere Seite, die durch Perspektivwechsel (Sicht aus der Perspektive der Gegenseite) entstehen kann.
- Es blieb aufgrund der gravierenden Interessenunterschiede der Teilnehmer*innen unklar, ob ein staatlicher Handlungsbedarf besteht bzw. ob staatliches Handeln eine Verbesserung der Lage herbeiführen kann.
- Die umfangreichen rechtlichen Auflagen in der Tier- und teilweise auch im Marktfruchtbau verringern die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Erzeugung. Um am Markt aus Erzeugersicht auch Vorteile aus diesen Bau- und Produktionsauflagen ziehen zu können, muss die aus deren Sicht damit verbundene höhere Wertigkeit gegenüber ausländischen Erzeugnissen transparent kommuniziert werden. Damit sollen Verlagerungseffekte eingeschränkt werden, die letztlich die Erreichung der zentralen politischen Ziele

(Klimaschutz, Tierschutz, Versorgungssicherheit, Transparenz etc.) im Agrar- und Lebensmittelbereich beeinträchtigen würden.

- Die Entwicklung von Mehrwertkonzepten (v. a. Qualität, Umwelt, Tierwohl) und deren Bepreisung wurde allseits als wichtige Strategie anerkannt, wenngleich bei der Produzentenseite die fehlende Skalierbarkeit der Konzepte für den Großteil der Erzeuger*innen als zentrales Manko gesehen wurde.

Übereinstimmung bestand darin, dass sinkende Angebotsmengen tendenziell preiserhöhende Wirkungen hätten. Kein Konsens wurde bei der Frage erreicht, ob die Angebotsmenge gesteuert werden sollte und wer ggf. diese Steuerung übernehmen sollte. Deutlich wurde, dass nach der Abschaffung der Milchmengenregelung im Jahr 2015 eine erneute staatliche Mengensteuerung für die meisten Akteure kaum vermittelbar ist. Sie müsste ohnehin auf EU-Ebene durchgeführt werden, um im Hinblick auf höhere Erzeugerpreise effektiv zu sein.

Die derzeitige Preishausse (im Jahr 2022) bei vielen Produkten und die bei vielen Konsument*innen infolge der hohen Energiepreise angespannte Einkommenslage führen vor allem bei Erzeugern und Verarbeitern mit innovativen und qualitätsorientierten Konzepten (Premium, Regional, Bio etc.) zu Absatz- und Einkommenseinbußen. Diese qualitätsorientierten Gruppen würden vermutlich auch von einem Kaufverbot unter Herstellungskosten unter den gegebenen Bedingungen nicht profitieren.

Während der Handel trotz des starken Wettbewerbs auf der Handelsebene eine weitgehend homogene Argumentationslinie vermittelte, waren auf Seiten der Primärerzeugung und der Verarbeitung die teils deutlichen Unterschiede bezüglich der Problembeschreibung und der Lösungsansätze erkennbar. Folglich ist bei der Ergebnisdarstellung immer auch zu beachten, dass es „die“ Landwirtschaft nicht gibt und sich im Wesentlichen zwei gut organisierte, aber strategisch unterschiedlich ausgerichtete und sich gegenseitig stark misstrauende Lager gegenüberstehen. Eine klare Botschaft in Richtung Politik kann aus dieser Konstellation nicht resultieren.

Die Primärebene fordert Verhandlungen auf Augenhöhe, muss aber immer wieder feststellen, dass der Handel die „Marschrichtung“ vorgibt, ohne diese mit den anderen Stufen zu verhandeln. Zum Beispiel werden derzeit bei Milch und Fleisch von allen großen LEH-Ketten Initiativen für mehr Tierwohl publiziert.

6 Erfassung von Produktionskosten in Deutschland

Analysen zu Produktionskosten in der Landwirtschaft werden in Deutschland vor allem von Beratungseinrichtungen durchgeführt. Zu nennen sind hier vor allem Erzeugerringe und Erzeugergemeinschaften, Betriebsberatungsringe, Landwirtschaftskammern (z. B. Althoff, 2019; Harms, 2022; Horst und Müller, 2021) und auch Interessenverbände in den Bereichen Milcherzeugung (Jürgens et al., 2020) oder Schweinehaltung (ISN, 2022). Im wissenschaftlichen Bereich liegen Kostenanalysen von Landesforschungseinrichtungen (z. B. Ippenberger und Hofmann, 2021), vom KTBL und dem Thünen-Institut vor, wobei letzteres neben Auswertungen auf Basis des Testbetriebsnetzes (z. B. Goertz, 1999; Hansen und Lassen, 2022) auch Produktionskosten im internationalen Bereich ermittelt (z. B. Chibanda et al., 2020; agri benchmark, 2021). Auch die Agrarmarkt Informationsgesellschaft mbH (AMI) veröffentlicht zu einzelnen Produktbereichen durchschnittliche Produktionskosten auf der Basis von Modellrechnungen (AMI, 2022d).

Für die Umsetzung eines Kaufverbots unter Herstellungskosten ist die Kostenerfassung eine essenzielle Voraussetzung. Diese ist je nach Zielstellung bzw. Zweck der Kostenermittlung unterschiedlich zu handhaben. Im Zusammenhang mit der hier interessierenden Fragestellung sollen die Produktionskosten je Produkteinheit (Stückkosten) Informationen für Handelsvereinbarungen über künftige Produktlieferung bzw. einen künftigen Leistungsaustausch bereitstellen. Die Information über die Stückkosten sollen daher möglichst aktuell sein und absehbare Veränderungen in den einzelnen Kostenpositionen (Futter, Dünger, Energie, Lohnkosten etc.) einbeziehen.

In diesem Zusammenhang sind die folgenden Aspekte zu diskutieren:

- (1) Welche Methode soll bei der Kostenermittlung verwendet werden?
- (2) Welche Daten sind für Produktionskostenanalysen notwendig?
- (3) Welche Daten liegen vor und sind für Analysen verfügbar?
- (4) Wer kann bzw. sollte die Analysen zu den Produktionskosten durchführen?
- (5) Wie differenziert sollten die Analysen erfolgen bzw. Ergebnisse bereitgestellt werden?
- (6) Welches Kostenniveau sollte für ein Verbot des Kaufs unter Herstellungskosten herangezogen werden?

Ad (1) Welche Methode soll verwendet werden?

Die Produktionskosten bzw. Stückkosten können einzelbetrieblich über die Auswertung von empirischen Daten (Buchführung, Betriebszweigabrechnungen, spezielle Erhebungen etc.), über Planungskostenansätze (z. B. KTBL-Daten) oder über Expertensysteme (z. B. Agri Benchmark) ermittelt werden. Neben diesen mikroökonomischen Ansätzen könnte auch ein sektoraler Ansatz zur Schätzung der Produktionskosten verwendet werden (z. B. auf Basis der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung), auf den hier aber nicht weiter eingegangen wird.

Jede Methode der Informationsgewinnung hat Vor- und Nachteile. Diese betreffen vor allem die Repräsentativität, Validität, Aktualität und Differenzierbarkeit der Ergebnisse. Im vorliegenden Fall müssen die Ergebnisse repräsentativ, transparent und nachvollziehbar sein, wenn sie im Rahmen eines staatlichen Eingriffs verwendet werden sollen. Um die Kostenentwicklung auch unterjährig bei kontinuierlich erzeugten Produkten (z. B. Milch, Fleisch) zu berücksichtigen, könnten Aktualisierungen der Berechnungen z. B. im vierteljährlichen Rhythmus durch Nutzung von relevanten Kostenindizes durchgeführt werden.

Ein zentrales Problem bei der Vollkostenanalyse auf der Grundlage von Buchführungsdaten ist die Zuordnung von nicht direkt zuteilbaren Kosten (v. a. Gemeinkosten) zu den relevanten Kostenträgern Milch, Mastschwein, Tonne Weizen etc. (siehe Mußhoff und Hirschauer, 2020: S. 134–137). Dieses Problem ist bei nicht auf ein einziges Produkt spezialisierten Betrieben, mithin im Normalfall, besonders groß. Hinzu kommt, dass in der Praxis viele Verbuchungen nicht einheitlich vorgenommen werden. Bei der Zuteilung der Kosten in der Analyse nach

bestimmten Heuristiken wären dann Unschärfen hinzunehmen. Wichtig ist in jedem Fall die volle Transparenz des Vorgehens, um Akzeptanz für die Ergebnisse zu erhalten.

Ein weiteres Problem sind sachgerechte Ansätze für nicht entlohnte Produktionsfaktoren wie Familienarbeit und Eigenflächen. Je nach Ansatz, der zum Beispiel für die nicht entlohnte Arbeit in Familienbetrieben gewählt wird, können bei den Analysen sehr unterschiedliche Kalkulationsergebnisse resultieren (siehe Tabelle 6.1)⁹⁷. Hierzu ist anzumerken, dass das politische Ziel eines Kaufverbots unter Herstellungskosten zunächst klar definiert werden müsste, um angemessene Kalkulationsansätze ermitteln zu können. Aber angesichts der sehr unterschiedlichen realen Verhältnisse und Opportunitäten des Faktoreinsatzes wären diese Ansätze kritisierbar.

Tabelle 6.1: Kalkulatorische Ansätze für Eigenfaktoren („Opportunitätskosten“) – Beispiel Milch

	Betriebsleitung	Mitarbeitende FamAK
1) BMEL-Testbetriebe ¹⁾	35.574 €/AK	27.832 €/AK
2) DLG – Betriebszweig-abrechnung (BZA)	52.000 €/AK	45.500 €/AK
3) BAL ²⁾	63.612 €/AK	40.053 €/AK
4) <i>agri benchmark</i> ³⁾	30.000 bis 70.000 €/AK	

¹⁾ Betriebsleiterzuschlag ca. 3,17 € pro ha LF

²⁾ Büro für Agrarsoziologie und Landwirtschaft (Jürgens et al, 2020); dieser Ansatz wird jedoch nicht bei dem vierteljährlich im Auftrag des MEG Milch Board veröffentlichten Milch-Marker-Index (MMI) verwendet.

³⁾ Spezifizierung je typischem Betrieb in Abhängigkeit von regionalem Arbeitsmarkt etc.

Quelle: Jürgens et al. (2020); BMEL (2022); Möller et al. (2022).

Ad (2) Welche Daten sind für Produktionskostenanalysen notwendig?

Die Daten müssen inhaltlich die notwendigen Positionen zur Ermittlung der Produktionskosten enthalten. Dazu gehören alle relevanten Aufwands- bzw. Kostenpositionen im Betrieb. Sollte nicht nur ein bundesweiter Preis bzgl. eines Kaufverbots unter Herstellungskosten festgelegt werden, dann wäre die Differenzierbarkeit der Daten hinsichtlich wesentlicher struktureller Kriterien wie Betriebsform bzw. Hauptproduktbereich, Produktionsform (ökologisch oder konventionell), Region, Betriebsgröße und Rechtsform notwendig.

Die Daten müssen regelmäßig erhoben werden, um die Veränderungen bei Preisen und Kostenentwicklungen, Produktivität und betrieblichen Strukturen berücksichtigen zu können. Und die Datenerhebung und -analyse selbst sollten kostenmäßig an ökonomischen Prinzipien ausgerichtet werden, d. h. die dadurch entstehenden Kosten sollten ökonomisch angemessen sein.

Ad (3) Welche Daten liegen vor und sind für Analysen verfügbar?

Eine möglichst breite und im Hinblick auf strukturelle Eigenschaften repräsentative einzelbetriebliche Datenbasis über die deutsche Landwirtschaft bietet das BMEL-Testbetriebsnetz. Die nationalen Daten werden am Thünen-Institut inhaltlich für das „InformationsNetz Landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB)“ auf EU-Ebene aufbereitet, sodass auf einheitlicher Grundlage auch internationale Vergleichsanalysen durchgeführt werden können.

⁹⁷ Für die eigenen, nicht entlohnnten (Familien-)Arbeitskräfte müsste an sich ein Lohnansatz herangezogen werden, der dem Niveau entspricht, das die Personen bei einer anderen Arbeitsstelle oder Tätigkeit erhalten würden. Dieser Lohnansatz müsste also nicht nur regional, sondern auch entsprechend der Ausbildung und Qualifikation sowie ggf. dem Alter differenziert werden.

Weitere Datenbestände für Kostenanalysen resultieren aus meist nicht repräsentativen Erhebungen kleinerer und oftmals spezialisierter Gruppen, die im Rahmen von Beratungsringen oder Erzeugerorganisationen erhoben werden. Umfangreiche Datenbestände gibt es auch bei einigen Landeseinrichtungen (z. B. Sächsische Landesanstalt, Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft) und bei Landwirtschaftskammern, die über die Gewährung der Agrarinvestitionsförderung und die damit verbundene Buchführungsaufgabe sowohl Planungsdaten als auch Jahresabschlüsse in einem standardisierten Format zur Verfügung haben.

Die Datenbestände werden im Folgenden kurz erläutert.

- BMEL-Testbetriebsnetz (TBN):

Im Rahmen des TBN werden auf einer repräsentativen und standardisierten Basis die Buchführungsabschlüsse von Betrieben jährlich erhoben und analysiert. Die Teilnahme dieser Betriebe ist freiwillig; sie erhalten als Gegenleistung eine kleine Zahlung (weniger als 100 Euro). Mit den erhobenen Daten soll die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft dargestellt werden. Derzeit nehmen bundesweit etwa 8.000 Betriebe am TBN teil; das sind deutlich weniger als in den Vorjahren, als das TBN noch bis zu 11.000 Betriebe umfasste. Der Datensatz umfasst alle relevanten Rechtsformen, Betriebstypen (Futterbau, Veredlung etc.), Betriebsgrößen und Produktionsweisen (ökologisch, konventionell).

Da sich die Aufwandsdaten in den meisten Fällen auf den Gesamtbetrieb beziehen und nicht nach Produktionsverfahren oder Produkten differenziert erfasst werden, können Produktionskosten je Produkteinheit (z. B. Vollkosten je Kilogramm Milch oder Schweinefleisch) nur mithilfe von Zuteilungsschlüsseln für die nicht direkt zuteilbaren Kosten (v. a. Gemeinkosten) berechnet werden. Dies ist näherungsweise nur für Betriebe möglich, die stark auf ein Produkt spezialisiert sind (z. B. spezialisierte Milchvieh- oder Schweinemastbetriebe). Bei Gemischtbetrieben kann daher durch die gewählten Annahmen bei der Zuordnung von Teilen der gesamtbetrieblichen Kosten die Aussagekraft der Ergebnisse beeinflusst werden.

Um die Möglichkeiten des TBN für die Berechnung von Produktionskosten zu verbessern, müssten zudem noch weitere differenzierte Daten zusätzlich erhoben werden, was aber angesichts der aktuell schwindenden Teilnehmerzahl im TBN schwierig ist.

Eine zusätzliche Einschränkung der Daten des TBN ist deren fehlende Aktualität. Dies ist besonders vor dem Hintergrund der in dieser Untersuchung diskutierten Thematik Kaufverbot unter Herstellungskosten relevant. Sie müssten im Falle einer Berücksichtigung bei der Festlegung von Preisen regelmäßig mit Marktdaten aktualisiert werden, da diese zeitlich stark schwanken können und damit die aktuellen Produktionskosten der relevanten Primärerzeugnisse beeinflussen.

- Daten von Erzeuger- und Beratungsringen

Die Fülle an regelmäßig und systematisch erhobenen Daten der Erzeuger- und Beratungsringe in Deutschland dürfte groß sein. Die zahlreichen Rinder- und Schweinereports lassen darauf schließen (Lehrke, 2022; Horst und Müller, 2021). Da es keinen Überblick über diese Daten und deren Verfügbarkeit gibt, ist eine Einschätzung zur Verwendbarkeit dieser Daten für die überregionale Ermittlung von Produktionskosten nicht möglich.

In Teilbereichen der Tier- und Pflanzenproduktion werden umfangreiche und valide Daten erfasst, die jedoch nicht für allgemeine Auswertungen zur Verfügung gestellt werden. Da es sich in der Regel um spezialisierte Betriebe handelt, sind die Kostenzuordnungen zu den Hauptprodukten relativ problemlos. Auf diesen Daten könnte ein systematisches nationales Datensystem aufbauen. Allerdings ist der Kreis der teilnehmenden Betriebe im Vergleich zum Testbetriebsnetz nicht repräsentativ, sondern umfasst tendenziell gut strukturierte Betriebe.

- Weitere Datengrundlagen

Es gibt zahlreiche produktionsspezifisch ausgerichtete Organisationen in Form von Vereinen etc., die sich zum Zweck des Erfahrungsaustausches formiert haben. Bei diesen Organisationen liegen umfangreiche Datensätze vor, die jedoch nur intern verwendet werden und von denen kaum Ergebnisse publiziert werden. Die teilnehmenden Betriebe repräsentieren in der Regel nicht die Grundgesamtheit der jeweiligen Produktionsbereiche, sondern gehören tendenziell dem leistungsstärkeren und produktiveren Viertel mit einer überdurchschnittlichen Betriebsgröße an. Hierzu zählen zum Beispiel die DLG Spartenbetriebe, European Dairy Farmers e.V. oder das InterPig Netzwerk.

Am Thünen-Institut werden regelmäßig sogenannte typische Betriebe erhoben, um Wettbewerbsanalysen im nationalen und internationalen Bereich durchzuführen (siehe Chibanda et al., 2020). Dieser Ansatz beruht auf einer intensiven und sehr differenziert erfolgenden Erfassung von Daten und Informationen auf der Grundlage von Praxisdaten und Expertenwissen. Da es sich nur um einige ausgewählte Betriebstypen handelt, fehlt diesem Ansatz die statistische Repräsentativität. Dafür erhält man durch die Erarbeitung der Daten im Rahmen von Fokusgruppen (bestehend aus Praxis, Beratung und Wissenschaft aus der jeweiligen Region) alle relevanten und aktuellen Informationen zu dem jeweils gewählten Betriebstyp. Diese Vorgehensweise wird am Thünen-Institut seit etwa 25 Jahren für die Bereiche Ackerbau, Gartenbau, Rind und Schaf praktiziert. Der Aufwand dieser Methodik wäre für eine Vielzahl von Betrieben sehr hoch und müsste entsprechend finanziert werden.

Ad (4) Wer kann bzw. sollte die Analysen zu den Produktionskosten durchführen?

Mit der Durchführung der Datenanalysen zur Ermittlung von Produktionskosten müsste eine Einrichtung beauftragt werden, die über folgende Eigenschaften verfügt:

- Fachliche Kompetenz im Bereich der landwirtschaftlichen Betriebsanalyse
- Unabhängigkeit gegenüber Politik, Berufsstand oder anderen Gruppen
- Breite Autorität bzw. Akzeptanz aufgrund bisheriger Leistungen
- Dauerhaft verfügbare personelle und finanzielle Kapazitäten

Angesicht dieser Anforderungen würden in Deutschland in erster Linie das Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V. (KTBL) und das Thünen-Institut in Frage kommen. Eine zu bildende Stelle aus Vertretungen von einschlägigen Landesforschungseinrichtungen wäre ebenfalls denkbar. Organisationen wie der Verband der Landwirtschaftskammern (VLK) oder die Vereinigung der Erzeugergemeinschaften für Vieh und Fleisch e.V. (VEZG) würden aufgrund der besonderen Nähe zum Berufsstand das zweite oben genannte Kriterium nur bedingt erfüllen. Datenherkunft und -aufbereitung müssten in jedem Fall transparent erfolgen; ggf. könnte ein „Aufsichtsgremium“ sinnvoll sein.

Ad (5) Wie differenziert sollten die Analysen erfolgen bzw. Ergebnisse sollten bereitgestellt werden?

Jede politisch definierte Preissetzung auf Basis von Produktionskosten hat Konsequenzen für Produktion und betriebliche Strukturen. Die Orientierung am Mittelwert oder am Median hätte andere Folgen als der Bezug auf das obere oder untere Viertel (Quartilsgrenzen), worauf weiter unten näher eingegangen wird. Bei sehr homogenen Produktionsbedingungen könnte politisch auf Differenzierungen verzichtet werden, während bei heterogenen Verhältnissen Werte für unterschiedliche Gruppen von Betrieben u. a. in Abhängigkeit von folgenden Aspekten gefordert werden dürfen:

- Region
- Produktionsformen (konventionell oder ökologisch, Freiland oder Stallhaltung)
- Natürliche Standortbedingungen (Berücksichtigung benachteiligter Gebiete, Bodenqualitäten)
- Tierrassen (z. B. milchbetonte Rassen oder Mehrnutzungsrasse)
- Betriebsgröße

Die Unterschiede in den ermittelten Vollkosten sind unabhängig von den einzelnen Analysen groß. Zum Beispiel ermittelte Harms (2022) auf der Basis von 115 Jahresabschlüssen des Wirtschaftsjahres 2020/21 von niedersächsischen Milchviehbetrieben einen Unterschied in den Milcherzeugungskosten zwischen den Durchschnitten des obersten und des untersten Viertels in Höhe von fast 15 Cent je erzeugtem Kilogramm Milch. Eine Auswertung der Vollkosten der Milchproduktion von spezialisierten Milchviehbetrieben in ganz Deutschland auf der Grundlage der BMEL-Testbetriebe (Haupterwerbsbetriebe, Wirtschaftsjahr 2021/22) ergab sogar eine Differenz von rund 50 Cent je Kilogramm Milch zwischen dem obersten und dem untersten Viertel Milch (Hansen, 2023).

Ad (6) Welches Kostenniveau sollte für ein Verbot des Kaufs unter Herstellungskosten/Produktionskosten herangezogen werden?

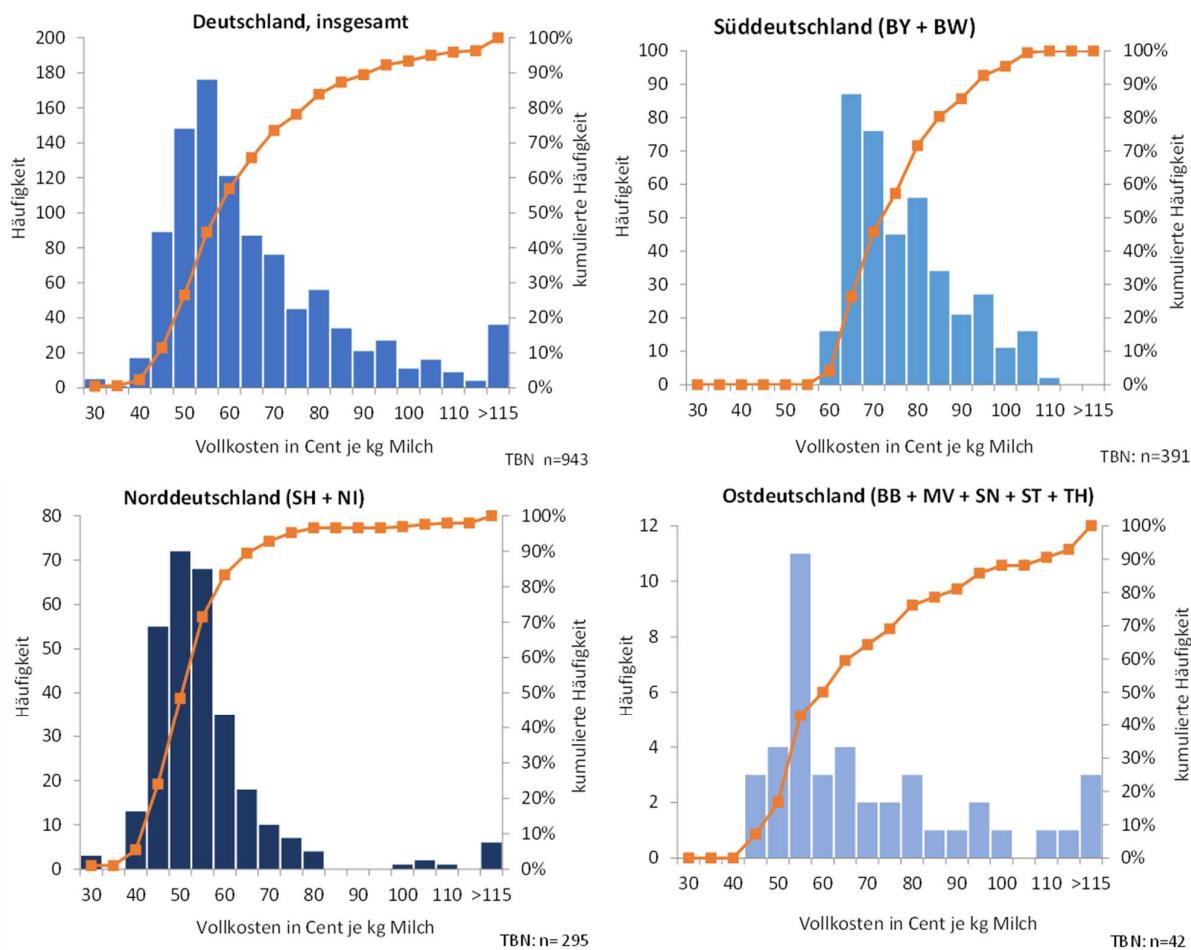
Die Beantwortung dieser Frage ist von zentraler Bedeutung für die resultierenden Verteilungs- und Markteffekte eines „Kaufverbotes“. Dies liegt daran, dass die Produktionskosten in der Landwirtschaft bei allen Erzeugnissen eine große Varianz aufweisen (siehe beispielhaft Abbildung 6.1 weiter unten). Dies hat verschiedene Ursachen und ist u. a. auf Unterschiede bei den folgenden Faktoren zurückzuführen:

- Wissen, Können und Geschick des Betriebsleiters bzw. der Betriebsleiterin
- Natürliche Standortbedingungen (Boden, Wasserversorgung, Relief der Landschaft etc.)
- Einzelbetriebliche Produktionsmenge und Skaleneffekte bei den Gemeinkosten (Maschinen, Gebäude, Arbeitskräfte)
- Arbeitskräftebesatz und Umfang des Maschinen- und Gebäudebestands
- Möglichkeiten der Zusammenarbeit des Betriebes mit anderen Betrieben bei Maschinennutzung, Einkauf, Verkauf etc.
- Stand der Technik und der Gebäude
- Produktionssysteme und deren unterschiedliche Kosten-/Erlösrelationen
- Teilnahme an staatlichen Maßnahmen (z. B. Agrarumweltmaßnahmen)
- Entlohnungsansätze für die eigenen eingesetzten Faktoren (Eigenumsflächen, Eigenkapital, eigene Arbeit).

Vor dem Hintergrund der skizzierten Zusammenhänge mit Einfluss auf die Kostenhöhe ist nachvollziehbar, dass etliche Betriebe weiter produzieren, obwohl die pauschalen, auf Durchschnittssätzen beruhenden Vollkosten nicht den erzielten Erzeugerpreisen entsprechen

Auswertungen von spezialisierten Milchvieh-Haupterwerbsbetrieben des deutschen Testbetriebsnetzes zeigen eine große Streuung (siehe Abbildung 6-1) und sehr große Unterschiede zwischen den Betrieben des oberen und des unteren Viertels. In der Abbildung sind die Unterschiede nach Regionen (Nord, Süd, Ost) dargestellt. Weitere Differenzierungen könnten nach den oben genannten Aspekten durchgeführt werden. Aufgrund dieser Ergebnisse stellt sich zwangsläufig die Frage, welche Produktionskosten für ein Kaufverbot unter Herstellungskosten bzw. für eine Preisableitung auf Basis dieser Kosten heranzuziehen wären. Je höher die Produktionskosten festgelegt werden, um die weniger produktiven Erzeuger mitzunehmen, desto größer würden die Produktionsanreize für die produktiveren Betriebe, woraus sich wiederum das Problem einer Mengensteuerung ergäbe.

Abbildung 6-1 Verteilung der Vollkosten der Milchproduktion in Deutschland insgesamt sowie in Nord- Süd- und Ostdeutschland (Haupterwerbsbetriebe, Wirtschaftsjahr 2021/22)



Quelle: BMEL-Testbetriebsnetz (Hansen, 2023)

Nähme man die bundesweit durchschnittlichen Produktionskosten als Orientierung für die Preisfestsetzung, dann hätte das theoretisch folgende Auswirkungen:

- Die Betriebe, die günstigere Produktionskosten haben, würden ihre Produktion tendenziell ausdehnen. Unklar bliebe, wo die zusätzlich erzeugten Mengen abgesetzt würden. Das Mehrangebot auf dem Markt könnte dann exportiert werden, wobei die erzielbaren Preise von den Weltmarktverhältnissen abhängig wären. Eine vorübergehende Einlagerung wäre nicht sinnvoll, weil es sich um strukturell bzw. dauerhaft erzeugte Zusatzmengen handelte.
- Die Verarbeitungsunternehmen würden an Wettbewerbskraft verlieren, wenn gleichzeitig – wie zu erwarten wäre – der festgelegte Wert über den internationalen Erzeugerpreisen läge, da die Verarbeiter diese Preise nicht vollständig auf den Märkten durchsetzen könnten (internationale Konkurrenz)
- Für die Landwirte, die zu höheren Produktionskosten erzeugen, würde sich fast nichts ändern (ggf. je nach Preisfestsetzung ein kleiner Gewinnzuwachs, aber immer noch keine Kostendeckung). Sie wären weiterhin unzufrieden und ein Teil davon würde kurz- oder mittelfristig aus der Produktion ausscheiden (meist im Rahmen des Generationswechsels, wie jetzt auch schon).

Wenn der festgelegte Preis dagegen am Kostenniveau der kostengünstigsten 10 % orientiert würde, dann änderte sich im Vergleich zur gegenwärtigen Situation kaum etwas, sofern diese Kosten unterhalb des derzeitigen durchschnittlichen Erzeugerpreises lägen. Dann würde sich der Marktpreis wie bisher frei am Markt bilden.

Sollte ein Kaufverbot unter Herstellungskosten für alle Stufen der Wertschöpfungskette angewendet werden, wäre zu bedenken, dass es zu den Produktionskosten auf Verarbeitungsseite und anderen Zwischenstufen bis zum Verbraucher keine offiziellen Daten gibt, und es wäre zu hinterfragen, ob diese Daten überhaupt valide erhebbar sind.

Fazit zur Erfassung der Produktionskosten

Die Ermittlung der (Stück-)Vollkosten unterliegt unabhängig vom Nutzungszweck der Ergebnisse zahlreichen Faktoren, die das jeweilige Ergebnis stark beeinflussen können. Hierzu gehören die betriebliche Situation, die zeitliche Bezugsbasis sowie die kalkulatorischen Ansätze für betriebseigene und in der Buchführung nicht enthaltene Entlohnungen. Um für den Zweck der Preisgestaltung die angemessene Kostenkalkulation zu finden, wären zahlreiche methodische Fragen zu klären. Bei Buchführungsdaten als Ausgangspunkt für die Kalkulation müsste beachtet werden, dass diese vergangenheitsbezogenen Daten bei stark volatilen Preis- und Kostenverhältnissen gegebenenfalls deutlich an die aktuelle oder kurzfristig erwartbare Situation anzupassen wären.

Die Festlegung des für ein „Kaufverbot unter Herstellungskosten“ relevanten Wertes würde aufgrund der großen Heterogenität der einzelbetrieblichen Produktionskosten eine politische Entscheidung erfordern, da die jeweilige Festlegung (auf den Mittelwert, den Median, das oberes Quartil etc.) gravierende strukturelle und einkommensbezogene Effekte für die betroffenen Betriebe und die Märkte hätte.

7 Vorgetragene Vorschläge zur weiteren Organisation der Wertschöpfungsketten in der Agrar- und Lebensmittelwirtschaft

Im Zusammenhang mit der Diskussion um ein „Kaufverbot unter Herstellungskosten“ und der Erkenntnis, dass die Umsetzung eines solchen Verbots schwierig sein dürfte, wurden sowohl von den befragten Expert*innen als auch von den Teilnehmer*innen der Workshops Vorschläge zur Verbesserung der Marktverhältnisse, vor allem zur Organisation der Wertschöpfungskette, vorgetragen.

Diese Vorschläge wurden „eingesammelt“ und zusammengefasst, aber nicht weiter analysiert und bewertet. Dies bleibt weiteren Studien vorbehalten. Die folgenden Vorschläge sind aus Sicht des Autors besonders relevant (siehe Anhang 6 mit einigen Erläuterungen):

- Marktverantwortungsprogramm (EMB / BDM / MEG)
- Sektorstrategie 2030 des MIV, DBV und DRV
- Drei-Parteien-Verträge (VEZG - Schwein)
- Mehrwertsicherungssystem Bioland Milch (ENRD, 2022)
- Beispiele für Aktivitäten des LEH (Markenfleischprogramme, Regionalansätze, Lokal-Partnerschaften)

Die verschiedenen Ansätze des LEH sind allerdings bislang nur eingeschränkt skalierbar und betreffen daher keine großen Mengen. Einzelne Erzeuger von Rohwaren oder Handwerksbetriebe mit Verarbeitungsprodukten dürften von der jeweiligen Kooperation profitieren. Unklar ist, welche wirtschaftliche Bedeutung diese Programme tatsächlich im Hinblick auf die gesamten Umsätze für der Landwirtschaft bzw. einzelne Produktbereiche oder am Gesamtumsatz der jeweiligen LEH-Ketten perspektivisch haben können. Für den LEH dürften diese Partnerschaften vorteilhaft sein, da sie ein wirksames Marketing gewährleisten, auch wenn mit den einzelnen Angeboten keine übliche Marge erzielt wird.

Die Beispiele für Ansätze zur Erreichung einer höheren Wertschöpfung in der Landwirtschaft zeigen die unterschiedlichen Wege, die derzeit bereits gegangen oder konzipiert werden. Bei einigen dieser Alternativen ist die Intensivierung der Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den Stufen der Wertschöpfungsketten und insbesondere zwischen der Landwirtschaft und dem Handel erkennbar. Dies nimmt den Landwirten Freiheiten und sichert andererseits verlässliche Einkommen für all jene, die in professioneller Weise Produkte entsprechend den vorgesehenen Mengen, Qualitäten und Preisen herstellen können.

Angesichts der großen Heterogenität der Landwirtschaft dürften viele unterschiedliche Lösungsansätze gut zur bestehenden Agrar- und Betriebsstruktur passen. Fraglich bleibt, ob diese Ansätze auch die Ansprüche von Massenmärkten bedienen können.

8 Schlussfolgerungen

Bislang gibt es weder in Spanien noch in Frankreich und Italien in der Praxis ein striktes Kaufverbot unter Herstellungskosten. Die gesetzlichen Regelungen in Spanien und Italien sehen zwar ein entsprechendes Verbot als zusätzliche unlautere Handelspraktik (UTP) vor, aber in der Praxis werden die Vorschriften noch zögerlich oder gar nicht umgesetzt. In Frankreich enthalten die entsprechenden Gesetze kein striktes „Kaufverbot“; vielmehr sollen die Produktionskosten bei der Festlegung von Preisen oder Preisformeln stärker als bisher berücksichtigt werden. In allen drei Ländern bestimmt nach wie vor der Markt, welche Erzeugerpreise letztlich gezahlt werden. Die gesetzlichen Regelungen sind teilweise insbesondere in Frankreich differenziert und komplex, was deren Umsetzung erschwert bzw. einen hohen bürokratischen Aufwand verursacht. Die zahlreichen Ausnahmen und Möglichkeiten zur Umgehung der Vorschriften deuten auf einen intensiven Einfluss und unterschiedliche Interessen zahlreicher Lobbygruppen hin. Die befragten Stakeholder in Spanien, Frankreich und Italien sehen in der Zielsetzung der in Kraft getretenen Gesetze ganz überwiegend durchaus unterstützende Absichten, die jedoch in der Realität aufgrund der Marktverhältnisse nicht umsetzbar seien. Bisher sind keine systematischen Verbesserungen bei den Erzeugerpreisen im Vergleich zu Deutschland zu erkennen. In Frankreich erfolgte eine mehrmalige Nachsteuerung der Gesetzgebung, weil die bisherigen Effekte noch nicht den Erwartungen entsprachen.

Die Gesetze zum Kaufverbot unter Herstellungskosten in Spanien und Frankreich sehen bei Warenimporten die Einhaltung der im Inland geltenden Regelungen vor. Dies dürfte bei strikter Einhaltung zu einer Verringerung der Importe auch aus Deutschland in diese Länder führen. Durch die Gesetze entstehen neue Hemmnisse für den zwischenstaatlichen Handelsverkehr, die dem Ziel eines möglichst einheitlichen gemeinsamen Marktes in der EU entgegenstehen. Manche der in die Untersuchung einbezogenen Expert*innen bezweifeln die Vereinbarkeit der neuen Regelungen mit dem EU-Recht und erwarten entsprechende Prüfungen.

Die Mehrheit der in die Untersuchung einbezogenen Expert*innen lehnt gesetzliche Vorschriften zu einer Preisfestlegung, die sich an durchschnittlichen Produktionskosten orientiert, ab. Ein vielfach vorgetragenes Argument für diese Haltung ist, dass bei höheren Erzeugerpreisen mit einer Angebotssteigerung zu rechnen ist, die dann eine Mengenregelung erforderlich machen würde. Angesichts der großen Heterogenität der deutschen Landwirtschaft mit den unterschiedlichen Produktionsverfahren und Produktionskosten ist nicht davon auszugehen, dass ein Kaufverbot unter Herstellungskosten die zweifellos bestehenden Einkommensunterschiede und -probleme einiger Betriebsgruppen oder Betriebe, die sich u. a. durch weitere fachrechtliche Auflagen und Änderungen der Konsumstrukturen sogar noch verschärfen können, lösen kann. Grundsätzlich gilt, dass in einer Wettbewerbsordnung die weniger erfolgreichen Betriebe ausscheiden, um den erfolgreicheren Betrieben Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen. Dies entspricht dem „normalen“ und seit Jahrzehnten bestehenden Agrarstrukturwandel, der je nach Rahmenbedingungen phasenweise schneller oder langsamer verläuft.

Dies alles zusammen führt zu dem Schluss, dass der Verfasser dieser Untersuchung davon abrät, in Deutschland zum gegenwärtigen Zeitpunkt Regelungen einzuführen, die ein Kaufverbot unter den Herstellungskosten beinhalten.

Es wäre aus Sicht des Verfassers problematisch, Rechtsänderungen aus anderen Ländern mit teils deutlich anderen agrar(markt)strukturellen Bedingungen und Rechtssystemen zu übernehmen, ohne deren Besonderheiten im Einzelnen im Vergleich zur Situation in Deutschland genau zu analysieren. Zudem zeigen die Beispiele aus anderen Ländern, dass die dort eingeführten (komplexen) Regelungen nicht oder nur bedingt zu den gewünschten Effekten führen. Außerdem gibt es gegenwärtig einige Sondereinflüsse durch Marktturbulenzen infolge des Krieges in der Ukraine, Einschränkungen in den Lieferketten oder deren Neuaustrichtung, Veränderungen in den Angebots- und Nachfragestrukturen (v. a. bei Fleisch) und notwendige Anpassungen an den Klimawandel, die in ihren Entwicklungen und Wirkungen noch unklar sind. Eingriffe in den marktbasierten Preismechanismus müssen fundamental begründbar (Notwendigkeit, Vorliegen von

Marktversagen) und deren Erfolgsaussichten (Effektivität und Effizienz) klar ableitbar sein, weil anderenfalls die Gefahr von dauerhaften Nachbesserungen oder Ergänzungen notwendig werden können (Gefahr von Staatsversagen).

Derzeit werden seitens der Marktpartner zahlreiche Entwicklungen in den Marktbeziehungen umgesetzt oder getestet, die als Reaktion auf die veränderte und eine zu erwartende Marktlage in Form einer knapperen Rohstoffverfügbarkeit zu beobachten sind. Hier sind vor allem neue und auf eine stärkere Integration zielende Vertragsmodelle in der Tierhaltung zu nennen, die zu stabileren Preisen führen können.

So stellt sich am Ende die Frage, welche sinnvollen Maßnahmen ergriffen werden könnten, um die teilweise befürchteten Strukturbrüche in der Produktion mit einhergehender Kapitalvernichtung zu vermeiden sowie die Ziele einer langfristig sicheren Nahrungsmittelversorgung und einer stärker an Nachhaltigkeit ausgerichteten Produktionsweise zu erreichen. In den Gesprächen und Workshops deuteten sich die folgenden Optionen an, die vor allem auf einen besseren Umgang mit Marktvolatilitäten und Risiko ausgerichtet sind und weniger das Preisniveau an sich im Blick haben.:

- Eine Verstärkung der Marktbeobachtung (bei Bedarf auch mit zusätzlichem Monitoring) und Marktanalyse der Lebensmittelwertschöpfungsketten: Die Ergebnisse sollen zum besseren Verständnis der Märkte (Preistransmission, Margen- und Risikoverteilung etc.) beitragen, Orientierung für die betriebliche Mengensteuerung oder Investitionsentscheidungen sowie Information für die Gestaltung von politischen Maßnahmen liefern. Dieser Vorschlag richtet sich auch an die Politik, die dafür entsprechende Mittel bereitstellen müsste.
- Weitere Angebote zum Risikomanagement im Primärbereich: Diese sollen den Landwirten helfen, besser mit den Ergebnissen volatiler Märkte umgehen zu können (z. B. weiterer Ausbau von Festpreismodellen, Terminmärkte etc.). Zusätzlich ist eine Verstärkung von Ausbildung, Fortbildung und Beratung in diesen Bereichen zu erwägen (dieser Vorschlag ist auch an die Politik gerichtet)
- Verstärkung der Ausbildung und Beratung im Bereich Vermarktung (dieser Vorschlag ist auch an die Politik gerichtet).

Die vielfach geforderte verpflichtende Einführung von schriftlichen Verträgen bei Handelsgeschäften im Agrarbereich vor der Lieferung von Waren sollte in einer eigenen Untersuchung analysiert werden. Es ist möglich, dass diese Verträge zu Veränderungen im Verhältnis zwischen Erzeugern und Verarbeitern beitragen, indem die wesentlichen Bestandteile der Warenlieferung (Menge, Preis, Qualität, Liefertermin etc.) vor der Lieferung festgelegt werden. Diese Verträge können eine positive psychologische Wirkung bei den Lieferanten entfalten und einen Mentalitätswandel bei den Handelspartnern unterstützen.

Das vor allem seitens des Berufsstandes vorgebrachte Problem niedriger sektoraler Einkommen ist angesichts der großen Heterogenität der Einkommen in der Landwirtschaft und der zugrundeliegenden Ursachen nicht durch eine allgemeine Regelung zu lösen. Dabei ergäben sich, wie bei weitgehend unkonditionierten Direktzahlungen, sehr große Streuverluste und Mitnahmeeffekte durch Betriebe, die keiner Unterstützung bedürfen.

Abschließende Einordnung zur Einordnung der Ergebnisse

Die Untersuchung wurde in einem Umfeld durchgeführt, das von extrem volatilen Preis- und Kostenbewegungen infolge von Störungen in den Lieferketten geprägt war und daher zukunftsbezogene Einschätzungen durch die Expert*innen entsprechend erschwert waren.

Angesichts der rechtlichen Vorgaben und der Praxis in den Ländern Spanien, Frankreich und Italien ist der Begriff „Kaufverbot“ stark irreführend. In keinem dieser Länder wird ein „Kaufverbot“ unter Herstellungskosten umgesetzt, sondern es erfolgt eine Orientierung an den Herstellungskosten, wobei weiterhin die Märkte für die Preisermittlung dominieren. Insofern ist auch der Titel des Prüfauftrags nicht ganz glücklich gewählt.

9 Literaturverzeichnis

AgE [Agra-Europe] (2022) Frankreich: Kritik an Anti-Dumping-Maßnahmen flammt wieder auf. (Ausgabe 30/22 - Länderberichte 17)

AgE [Agra-Europe] (2023) Frankreich: Neues Gesetz für besseres Gleichgewicht in der Lebensmittelkette. (Ausgabe 4/23 - EU + Mitgliedstaaten 13-14)

AgrarOLkG: AgrarOLkG - Gesetz zur Stärkung der Organisationen und Lieferketten im Agrarbereich (2022), zu finden in <<https://www.gesetze-im-internet.de/agrarmsg/BJNR091710013.html>> [zitiert am 28.6.2022]

agri benchmark (2021) Beef and Sheep Report 2021 - a summary of main findings, zu finden in <<http://catalog.agribenchmark.org/blaeletterkatalog/BSR2021/>> [zitiert am 5.1.2023]

AICA [Agencia de Información Y Control Alimentarios] (2023a) Vierteljährliche Veröffentlichung der endgültigen administrativen und/oder gerichtlichen Sanktionen gemäß den Bestimmungen von Art. 24 des Gesetzes 12/2013 vom 2. August über Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelvorsorgungskette [Übersetzung]. Agencia de Información Y Control Alimentarios (AICA), zu finden in <https://www.aica.gob.es/Data/UPLOAD/PUBLICACION_DE_SANCIIONES_01.PRIMER_TRIMESTRE_DE_2023.pdf> [zitiert am 8.3.2023]

AICA [Agencia de Información y Control Alimentarios] (2023b) Informe de la actividad inspectora y de control de AICA, O.A. en el ámbito de la cadena alimentaria (Datos a 31 de Diciembre de 2022), zu finden in <https://www.aica.gob.es/Data/UPLOAD/Informe_Actividad_AICA_a_31_de_diciembre_de_2022_v2.pdf> [zitiert am 18.7.2023]

Aldi Süd (o.J.) Regionalität: Wir bieten dir Bestes aus der Region, zu finden in <<https://www.aldi-sued.de/de/nachhaltigkeit/nachhaltige-produkte/regionalitaet.html>> [zitiert am 24.3.2023]

Allemand M (2020) Änderungen im französischen Handelsgesetzbuch durch das ÉGAlim-Gesetz, zu finden in <<https://www.qivive.com/de/wissen/publikationen/aenderungen-im-franzoesischen-handelsgesetzbuch-durch-das-EGAlim-gesetz>>

Althoff M (2019) Betriebszweigauswertungen Ferkelerzeugung und Schweinmast in Nordrhein-Westfalen: Wirtschaftsjahr 2017/2018, zu finden in <<https://www.landwirtschaftskammer.de/landwirtschaft/tierproduktion/schweinehaltung/pdf/bza-beispiel5.pdf>> [zitiert am 6.9.2022]

Amat L, Assefová D, Bodiguel L, Chirică S, Christodoulou M, Efsthathiou A, van Galen MA, Kordoš V, Lakner D, Montanari F, Nanga J, Natterer A, Todorova E, Traon D, Varallo C, & Vlahov-Buhin D (2016) Study on agricultural interbranch organisations in the EU (Final Report). European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (EU-COM), zu finden in <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/27ee0cbc-1f56-11e7-84e2-01aa75ed71a1>> [zitiert am 28.1.2023]

AMI [Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH] (ed) (2022a) AMI Markt Bilanz Gemüse 2022: Daten - Fakten - Entwicklungen - Deutschland - EU - Welt

AMI [Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH] (ed) (2022b) AMI Markt Bilanz Getreide - Ölsaaten - Futtermittel 2022: Daten - Fakten - Entwicklungen - Deutschland - EU - Welt

AMI [Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH] (ed) (2022c) AMI Markt Bilanz Milch 2022: Daten - Fakten - Entwicklungen - Deutschland - EU - Welt

AMI [Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH] (ed) (2022d) AMI Markt Bilanz Vieh und Fleisch 2022: Daten - Fakten - Entwicklungen - Deutschland - EU - Welt

AMI [Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH] (ed) (2023) AMI Markt Bilanz Vieh und Fleisch 2023: Daten - Fakten - Entwicklungen - Deutschland - EU - Welt

Arla Foods [Arla Foods Deutschland GmbH] (2022) Nachhaltige Milchwirtschaft: Arla stellt jährlich bis zu 500 Mio. EUR für Klimaaktivitäten auf den Höfen bereit: Pressemitteilung vom 7.10.2022, zu finden in <<https://www.arlafoods.de/ueber-uns/presse/2022/pressrelease/nachhaltige-milchwirtschaft-arla-stellt-jaeahrlich-bis-zu-500-mio-eur-fuer-klimaaktivitaeten-auf-den-hoefen-bereit-3207772/>> [zitiert am 24.5.2023]

ASAJA [Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores] (2023) Los agricultores aseguran que no se cumple la Ley de la Cadena Alimentaria en el sector cerealista (Meldung vom 24.03.2023), zu finden in <https://www.asaja.com/publicaciones/los_agricultores_aseguran_que_no_se_cumple_la_ley_de_la_cadena_alimentaria_en_el_sector_cerealista_10926> [zitiert am 17.7.2023]

Assemblée Nationale (2022) RAPPORT D'INFORMATION (N. 5109) - déposé - en application de l'article 145-7 du Règlement par la Commission des Affaires Économiques sur l'évaluation de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, (dite « loi ÉGALIM »). Assemblée Nationale [zitiert am 2.3.2023]

BDM [Bundesverband der Milchviehhälter e.V.] (2018) Das Milchmarkt-Krisenmanagement-Konzept, BDM aktuell 6/7, zu finden in <https://www.bdm-verband.de/wp-content/uploads/2019/09/BDM_Milchmarkt_Krisenmanagement_Konzept.pdf> [zitiert am 2.9.2022]

Benecke C (2021) Betriebszweig Schwein: Integration - Wir sind längst auf dem Weg. DLG-Mitteilungen(10):46-49, zu finden in <https://www.dlg-mitteilungen.de/fileadmin/img/content/Blog/2021/DLG1021_46-49_screen.pdf> [zitiert am 7.9.2022]

BLE [Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung] (o.J.) Unlautere Handelspraktiken, zu finden in <https://www.ble.de/DE/Themen/Marktorganisation/Unlautere-Handelspraktiken/Unlautere-Handelspraktiken_node.html> [zitiert am 23.2.2023]

BLE [Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Hrsg.)] (2022) Bericht zur Markt- und Versorgungslage mit Fleisch 2021, zu finden in <https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/Fleisch/2022BerichtFleisch.pdf?__blob=publicationFile&v=2> [zitiert am 15.5.2023]

BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2022) Buchführung der Testbetriebe: Ausführungsanweisung zum BMEL-Jahresabschluss (April 2022), zu finden in <<https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/BFB-0113004-2022.pdf>> [zitiert am 21.10.2022]

BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2023) Schutz gegen unlautere Handelspraktiken: Gesetzliche Regeln stärken die Verhandlungsposition von Landwirten gegenüber dem Lebensmittel-einzelhandel, zu finden in <<https://www.bmel.de/DE/themen/internationales/aussenwirtschaftspolitik/handel-und-export/utp-richtlinie.html>> [zitiert am 22.2.2023]

BMEL [Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung] (2021) Schutz gegen unlautere Handelspraktiken: Neue gesetzliche Regeln stärken die Verhandlungsposition von Landwirten gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel, zu finden in <<https://www.bmel.de/DE/themen/internationales/aussenwirtschaftspolitik/handel-und-export/utp-richtlinie.html>> [zitiert am 29.6.2022]

Boyer P (2022) Umgekehrte Preisbildung – das Gesetz ÉGalim in Frankreich. In: AgrarBündnis e.V. (ed) Der kritische Agrarbericht 2022: Schwerpunkt: Preis Werte Lebensmittel. Hamm: ABL-Verlag: pp 178-182

Brück J (2022) Nachhaltig kooperieren: Neue Möglichkeiten für den Bereich Landwirtschaft und Ernährung. Deutsche Bauernkorrespondenz (dbk)(7):22

Bundeskartellamt (2017) Sachstand im Verfahren zu Lieferbedingungen für Rohmilch, zu finden in <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Sachstand_Milch.pdf?__blob=publicationFile&v=2> [zitiert am 19.1.2023]

Bundeskartellamt (2022) Preisaufschläge ohne mehr Nachhaltigkeit in der Milchwirtschaft: Bundeskartellamt zeigt kartellrechtliche Grenzen auf: (Pressemitteilung vom 25.01.2022)), zu finden in <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Pressemitteilungen/2022/25_01_2022_Agrardialog.pdf?__blob=publicationFile&v=5> [zitiert am 1.3.2023]

Bundestag D Drucksache 19/26923, zu finden in <<https://dserver.bundestag.de/btd/19/269/1926923.pdf>> [zitiert am 6.4.2023]

Chibanda C, Agethen K, Deblitz C, Zimmer Y, Almadani MI, Garming H, Rohlmann C, Schütte J, Thobe P, Verhaagh M, Behrendt L, Staub D, Lasner T (2020) The Typical Farm Approach and Its Application by the Agri Benchmark Network. *Agriculture* 10(12):646. doi: 10.3390/agriculture10120646, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn063149.pdf> [zitiert am 23.3.2023]

Confagricoltura (2023) Fragen und Antworten zum Lebensmittel-kettengesetz in Italien. E-mail vom 13.02.2023

Coop-Agri [Cooperativas agro-alimentarias] (2022) Fragen und Antworten zum Lebensmittelkettengesetz in Spanien. E-mail vom 02.08.2022

Deutscher Bundestag (2021) Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes – Drucksache 19/26102 –: Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, zu finden in <<https://dserver.bundestag.de/btd/19/269/1926923.pdf>> [zitiert am 6.4.2023]

DLG [Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft e.V.] (2019) Neuer Standard: DLG-Nachhaltige Landwirtschaft. DLG, zu finden in <<https://www.dlg.org/de/mitgliedschaft/newsletter-archiv/2019/newsletter-452019/neuer-standard-dlg-nachhaltige-landwirtschaft>> [zitiert am 18.3.2023]

Dongo D (2021) Unlautere Geschäftspraktiken, die Probleme des Gesetzesdekrets 198/2021, zu finden in <<https://www.greatitalianfoodtrade.it/de/mercati/pratiche-commerciali-sleali-i-guai-del-d-lgs-198-2021/>> [zitiert am 28.1.2023]

Dongo D (2022) Unlautere Handelspraktiken in der Lebensmittelkette, Gesetzesdekret 198/2021. Das ABC, zu finden in <<https://www.greatitalianfoodtrade.it/de/M%C3%A4rkte/unlautere-Handelspraktiken-in-der-Lebensmittelkette-Gesetzesdekret-198-2021-labc/>> [zitiert am 28.1.2023]

EC [European Commission] (2021) EU agricultural outlook for markets, income and environment, 2021-2031. European Commission (EC), zu finden in <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-01/agricultural-outlook-2021-report_en_0.pdf> [zitiert am 26.3.2023]

Edeka (o.J.) Regionalprogramme der EDEKA Südwest. Edeka, zu finden in <https://verbund.edeka/verantwortung/handlungsfelder/sortiment/tiergesundheit-und-tierwohl/rm_s%C3%BCdwest.html> [zitiert am 18.2.2023]

El Debate (2022) Planas asegura que su ley de la cadena alimentaria funciona pese al alza de la cesta de la compra(vom 16.11.2022) [Planas versichert, dass sein Gesetz über die Lebensmittelkette trotz des Preisanstiegs im Lebensmittelkorb funktioniert). El Debate, zu finden in <https://www.eldebate.com/economia/consumo/20221116/planas-asegura-ley-cadena-alimentaria-funciona-pese-alza-cesta-compra_73081.html> [zitiert am 15.3.2023]

Elite-Magazin (2009) Tristes Globale (vom 17.7.2009). Elite-Magazin, zu finden in <<https://www.elite-magazin.de/news/nachrichten/tristes-globale-13085.html>> [zitiert am 14.1.2023]

ENRD [European Network for Rural Development] (2022) ENRD Thematic Group on Sustainability Agreements:

CASE STUDY: Bioland e.V.: Collective initiatives and sustainability agreements in an organic farming association. ENRD, zu finden in <https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/enrd_publications/case_study_bioland.pdf> [zitiert am 18.3.2023]

EU-KOM [Europäische Kommission] (2009) Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen (KOM (2009) 591 entgültig). Europäische Kommission (EU-KOM), zu finden in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0591&from=ET>> [zitiert am 19.1.2023]

EU-KOM [Europäische Kommission] (2019) Der europäische Grüne Deal: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM(2019) 640 final. Europäische Kommission (EU-KOM), zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF> [zitiert am 8.3.2023]

EU-KOM [Europäische Kommission] (2020) „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. (COM (2020) 381 final). Europäische Kommission (EU-KOM), zu finden in <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF> [zitiert am 8.3.2023]

FDSEA19 [Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles 19] (2022) ÉGALIM 2: Que dit la loi visant à protéger la rémunération des agriculteurs?, zu finden in <https://correze.chambre-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/Nouvelle-Aquitaine/095_Inst-Correze/Documents/FOCUS_ÉGALIM_V3_.pdf> [zitiert am 17.5.2023]

Feindt PH (2022) Landwirtschaft: Paradigmenstreit und Politikverflechtung: Warum Wandel in der Agrarpolitik so schwierig ist. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), zu finden in <<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/landwirtschaft-2022/507083/paradigmenstreit-und-politikverflechtung/>> [zitiert am 12.3.2023]

Finizia A, Fioriti L, Merenyi M, Rosaria M (2022) I Costi Correnti Di Produzione Dell'Agricoltura: Dinamiche di breve e lungo termine, effetti degli aumenti dei costi e prospettive per le imprese della filiera, zu finden in <<https://www.camera.it/temiap/2023/04/17/OCD177-6301.pdf>> [zitiert am 20.7.2023]

FÖS [Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.] (2021) Faire Erzeuger*innenpreise in der Landwirtschaft: Auftraggeber: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND). Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND), zu finden in <https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/landwirtschaft/landwirtschaft_studie_faire_erzeuger_innenpreise.pdf> [zitiert am 8.3.2023]

Garrido J (2022) Alerta del CSIC sobre la leche que compras en el supermercado [CSIC warnt vor der Milch, die Sie im Supermarkt kaufen]. The Objective Media, zu finden in <<https://theobjective.com/sociedad/2022-11-04/leche-precio-supermercado/>> [zitiert am 19.1.2023]

Gavrilis P (2023) Bauern vs. Supermärkte - Unfaire Handelspraktiken sollen unterbunden werden (vom 03.02.2020)), zu finden in <<https://www.deutschlandfunk.de/bauern-vs-supermaerkte-unfaire-handelspraktiken-sollen-100.html>> [zitiert am 4.7.2023]

Lebensmittelkettengesetz 12/2013: Gesetz 12/2013 vom 2. August über Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelkette. (2013 / 2013), zu finden in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0591&from=ET>>

Lebensmittelkettengesetz 16/2021: Gesetz 16/2021 vom 14. Dezember, durch welches das Gesetz 12/2013 vom 2. August über Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelkette geändert wird. «BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO» Nr. 299 vom 15. Dezember 2021, Aktenzeichen: BOE-A-2021-20630 (2021)

LkSG (Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz): Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten – LkSG (16.07.2021), Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021 Teil I Nr. 46, S. 2959-2969.

Goertz D (1999) Produktionskosten der Milcherzeugung in Deutschland: Arbeitsbericht 3/99, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitm/zi017708.pdf> [zitiert am 21.10.2022]

Hansen H (2023) Auswertung der Vollkosten je Kilogramm Milch bei spezialisierten Milchviehbetrieben in Deutschland (Wirtschaftsjahr 2021/22) auf der Grundlage der Jahresabschlüsse des BMEL-Testbetriebsnetzes (unveröffentlichte Ergebnisse).

Hansen H, Lassen B (2022) Produktionskosten und Wirtschaftlichkeit der Milcherzeugung in Deutschland. Thünen Working Paper 188

Harms R (2022) BZA-Vergleich 2020/21 – Wohin geht die Milcherzeugung wirtschaftlich? Landwirtschaftskammer Niedersachsen, zu finden in <<https://www.lwk-niedersachsen.de/services/download.cfm?file=38077>> [zitiert am 6.9.2022]

Hiß C (2015) Richtig rechnen!: Durch die Reform der Finanzbuchhaltung zur ökologisch-ökonomischen Wende. oekom

Horst A, Müller K (2021) Schweinereport 2021: Ergebnisse der Betriebszweige Ferkelerzeugung und Schweinemast in Schleswig-Holstein. Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein, zu finden in <https://www.lksh.de/fileadmin/PDFs/Landwirtschaft/Tier/Schweinereport_2021_SSB.pdf> [zitiert am 6.9.2022]

Ippenberger B, Hofmann G (2021) Milchreport Bayern 2020: Ergebnisse der Betriebszweigabrechnung - Milchproduktion 2019/20, zu finden in <https://www.lfl.bayern.de/mam/cms07/publikationen/daten/informationen/milchreport_bayern_2020_lfl-information_final_stand_23-12-2021.pdf> [zitiert am 6.9.2022]

ISN [Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands e.V.] (2021) ISN-Faktenpapier: Zahlen, Daten, Fakten zur Schweinehaltung in Deutschland – Stand November 2021, zu finden in <<https://www.schweine.net/services/files/pressemitteilungen/ISN-Factsheet%20Schweinehaltung.pdf>> [zitiert am 1.7.2022]

ISN [Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands e.V.] (2022) ISN-Faktenpapier: Zahlen, Daten, Fakten zur Schweinehaltung in Deutschland - Stand Juli 2022, zu finden in <https://www.schweine.net/services/files/ISN-Factsheet%20zur%20Schweinehaltung_Juli%2022.pdf> [zitiert am 13.7.2022]

Jürgens K, Poppinga O, Wohlgemuth M (2020) Was kostet die Erzeugung von Milch? Bericht zum Gutachten | 1 Was kostet die Erzeugung von Milch? Teil 1 - Deutschland, Ausgabe 8: Aktualisierung der Berechnung der Milcherzeugungskosten auf Basis der INLB-Daten 2018 und Hochrechnung auf das Jahr 2019. Abschlussbericht, 34 p, zu finden in <https://www.milch-board.de/fileadmin/Milchmarkt/DE_Milcherzeugungskosten_Ausgabe_8.pdf> [zitiert am 21.6.2022]

Kompetenznetzwerk (2020) Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung (11. Februar 2020). Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=3> [zitiert am 29.1.2023]

- Künstner KM (2017) Das Verbot des Anbietens unter Einstandspreis nach der 9. GWB-Novelle (vom 08.11.2017). Schulterechtsanwälte, zu finden in <<https://www.schulte-lawyers.com/schulteblog/11082017>> [zitiert am 26.3.2023]
- Künstner KM (2021) Nachhaltigkeitsausnahme vom Kartellverbot für die Lebensmittelversorgungskette ist da., zu finden in <<https://www.schulte-lawyers.com/schulteblog/kartellausnahme-nachhaltigkeit-210a-gmo>> [zitiert am 26.6.2022]
- Lay-Kumar J, Walkiewicz J, Hiß C, Heck A (2023) Sustainable Performance Accounting als Schlüssel für die Nachhaltigkeitstransformation – Einsichten aus dem Projekt QuartaVista. In: Zwick Y, Jeromin K (eds) Mit Sustainable Finance die Transformation dynamisieren: Wie Finanzwirtschaft nachhaltiges Wirtschaften ermöglicht. Wiesbaden: Springer Gabler: pp 187-199
- Lehrke H (2022) Ergebnisse der Vollkostenauswertung der Rinderspezialberatungsringe in Schleswig-Holstein: Auswertungsjahr 2020/21, zu finden in <https://www.lksh.de/fileadmin/PDFs/Landwirtschaft/Tier/Rinder-Report_2021_gesamt.pdf> [zitiert am 6.9.2022]
- Lindena T, Danne M, Gentz M, Lassen B, Nieberg H, Raschel A (2023) QM-Nachhaltigkeitsmodul Milch: Project brief 2023/20, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn066105.pdf> [zitiert am 23.7.2023]
- López A (2022) ASAJA denuncia los escasos efectos reales de la Ley de la Cadena sobre el mercado de alimentos perecederos. Eumedia, zu finden in <<https://www.agronegocios.es/agronegocios/nacional/2022-07-21-asaja-denuncia-los-escasos-efectos-reales-de-la-ley-de-la-cadena-sobre-el-mercado-de-alimentos-perecederos/>> [zitiert am 17.7.2023]
- MAPA [Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación] (2022a) El Gobierno pone en marcha el registro de contratos alimentarios [Regierung führt Register für Lebensmittelverträge ein]: (vom 20.12.2022), zu finden in <<https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-pone-en-marcha-el-registro-de-contratos-alimentarios--/tcm:30-639925>> [zitiert am 25.1.2023]
- MAPA [Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación] (2022b) La Agencia de Información y Control Alimentario realizó 354 inspecciones en el primer semestre del año para garantizar que se cumple la ley de la cadena: (vom 30.07.2022), zu finden in <<https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/la-agencia-de-informaci%C3%B3n-y-control-alimentario-realiz%C3%A9-354-inspecciones-en-el-primer-semestre-del-a%C3%B3n-para-garantizar-que-se-cumple-la-ley-de-l/tcm:30-623906>> [zitiert am 25.1.2023]
- MAPA [Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación] (2023) Luis Planas: La reforma de la ley de la cadena alimentaria ha sido ambiciosa y ha impulsado la transparencia sobre las relaciones comerciales (vom 27.02.2023) [Luis Planas: Die Reform des Gesetzes über die Lebensmittelkette war ehrgeizig und hat die Transparenz der Handelsbeziehungen erhöht]. MAPA, zu finden in <<https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/luis-planas-la-reforma-de-la-ley-de-la-cadena-alimentaria-ha-sido-ambiciosa-y-ha-impulsado-la-transparencia-sobre-las-relaciones-comerciales/tcm:30-644805>> [zitiert am 15.3.2023]
- Mayr J (2022) Neue Gesetze, aber alte Probleme. Südtiroler Landwirt 76. Jahrgang(11):14-16
- MEG Milch Board w.V. (2018) Artikel 148 jetzt umsetzen: Infos und Hintergründe zum Art. 148, zu finden in <<https://www.milch-board.de/milchmarkt/infos-und-hintergruende-zum-art-148.html>> [zitiert am 28.6.2022]
- Merlaud B (2023) La loi "ÉGAlim 3" remaniée par le Sénat [Das Gesetz "ÉGAlim 3" vom Senat überarbeitet] (vom 17.02.2023). Lineaires, zu finden in <<https://www.lineaires.com/la-distribution/la-loi-EGAlim-3-remaniee-par-le-senat>> [zitiert am 15.3.2023]

- Ministerio [Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente] (2012) Evolución de las Políticas en el Sector y Perspectivas en España. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (Ministerio), zu finden in <https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/produccion-y-mercados-ganaderos/evoluciondelaspolicasenelsectoryperspectivasenespana_tcm30-109135.pdf> [zitiert am 28.2.2023]
- MIV [Verband der Deutschen Milchwirtschaft e.V.] (2020) Strategie 2030 der deutschen Milchwirtschaft: Herausforderungen / Chancen, zu finden in <https://milchindustrie.de/wp-content/uploads/2020/01/Strategie_2030_final.pdf> [zitiert am 2.9.2022]
- Möller D, Lieke A, Mann K-H (2022) Wie plane ich in der Praxis richtig mit der Struktur der Betriebszweiganalyse (BZA)? DLG, DLG-Merkblatt 469, zu finden in <https://www.dlg.org/fileadmin/downloads/landwirtschaft/themen/publikationen/merkblaetter/dlg-merkblatt_469.pdf> [zitiert am 6.9.2022]
- Mollier-Sabet L (2023) Prix agricoles : députés et sénateurs s'accordent sur la loi pour rééquilibrer les relations entre distributeurs et fournisseurs [Agrarpreise: Abgeordnete und Senatoren einigen sich auf Gesetz, um die Beziehungen zwischen Händlern und Lieferanten wieder ins Gleichgewicht zu bringen]. Public Sénat, zu finden in <<https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/prix-agricoles-deputes-et-senateurs-s-accordent-sur-la-loi-pour-reequilibrer>> [zitiert am 16.3.2023]
- Mußhoff O, Hirschauer N (2020) Modernes Agrarmanagement: Betriebswirtschaftliche Analyse- und Planungsverfahren, 5th ed. München: Franz Vahlen, 641 S.
- Oxfam Deutschland e.V. (2020) Positionspapier: Für mehr Fairness im Lebensmittelhandel, zu finden in <https://www.oxfam.de/system/files/documents/positionspapier_lebensmittelhandel_nov_2020.pdf> [zitiert am 29.6.2022]
- PD [PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH] (2023) „Faire Preise für Nachhaltigkeit in der Land- und Lebensmittelwirtschaft“: Anforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten für ein datengestütztes Transparenz- und Erlössystem (unveröffentlicht). (Machbarkeitsstudie im Auftrag des Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft)
- Petersen J, Hess S (2018) Die Zukunft der Milch-Lieferbeziehungen aus Sicht deutscher Landwirte. German Journal of Agricultural Economics 67(2), zu finden in <<https://econpapers.repec.org/article/agsgjagec/309976.htm>> [zitiert am 29.6.2022]
- Planty J, Sadoune N (2022) Frankreich: Jährliche Handelsverhandlungen – Vorteile und besonderheiten des Gesetzes ÉGAlim 2 für Lebensmittel (veröffentlicht am 10. Juni 2022). Rödl & Partner, zu finden in <<https://www.roedl.de/themen/frankreich-EGAlim2-handel-verhandlungen-gesetz-besonderheiten>> [zitiert am 4.7.2022]
- PleinChamp (2021) Michel Biero (Lidl) : « Je soutiens à 100% ÉGAlim 2, mais... » (vom 05.10.2021). PleinChamp, zu finden in <<https://www.pleinChamp.com/actualite/michel-biero-lidl-je-soutiens-a-100-EGAlim-2-mais>> [zitiert am 18.3.2023]
- Rama L (2022) Los agricultores exigen que se cumpla la ley de la cadena alimentaria: «Aún vendemos a pérdidas» [Die Landwirte fordern die Einhaltung des Lebensmittelkettengesetzes: "Wir verkaufen immer noch mit Verlust"]. The Objective Media, zu finden in <<https://theobjective.com/economia/2022-07-03/agricultores-ley-cadena-alimentaria-crisis-precios/>> [zitiert am 20.1.2023]
- Rauterberg C (2022) Neue Studie will nachhaltige Landwirtschaft untersuchen und bewerten. NDR, zu finden in <<https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Neue-Studie-will-nachhaltige-Landwirtschaft untersuchen-und-bewerten,landwirte444.html>> [zitiert am 28.3.2023]
- Regierungskoalition [Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)] (2022) Mehr Fortschritt wagen -

- Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit: Koalitionsvertrag 2022-2025. Regierungskoalition, zu finden in <<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>> [zitiert am 15.3.2023]
- RegiónDigital.com (2022) En Badajoz, Cesur analiza los pros y contras de la Ley de la Cadena Alimentaria [In Badajoz analysiert Cesur die Vor- und Nachteile des Gesetzes über die Lebensmittelkette], zu finden in <<https://www.regiondigital.com/noticias/economia/371083-en-badajoz-cesur-analiza-los-pros-y-contras-de-la-ley-de-la-cadena-alimentaria.html>> [zitiert am 20.1.2023]
- REWE [REWE Markt GmbH Unternehmenskommunikation] (2020) Die REWE Lokal-Partnerschaft.: Für eine vertraulose Zusammenarbeit mit lokalen Lieferanten und Landwirten., zu finden in <https://regional.rewe.de/assets/pdf/REWE_Public_Affairs_Ma%C3%9FnahmenBooklet.pdf> [zitiert am 17.1.2023]
- UTP-Richtlinie: Richtlinie (EU) 2019/633 des Europäischen Parlaments und des Rates - vom 17. April 2019 - über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette (2019), zu finden in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0633>> [zitiert am 28.6.2022]
- UTP-Richtlinie: Richtlinie (EU) 2019/633 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette (2019/2019), zu finden in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0633&from=DE>> [zitiert am 23.2.2023]
- Ritz C, Wiese E, Schreitter F von (2022) "Erzeugerwohl" ist nicht "Tierwohl" – Bundeskartellamt untersagt Preisaufschläge in der Milchbranche (26.1.2022), zu finden in <https://www.engage.hoganlovells.com/knowledgeservices/viewContent.action?key=Ec8teaJ9VarWut%2BEb64qK8xgHJMKEppVpbbVX%2B3OxC_P3PYxlq7sUjdbSm5FletvAtgf1eVU8%3D&nav=FRbANEucS95NMLRN47z%2BeeOgEF Ct8EGQ0qFfoEM4UR4%3D&emailtofriendview=true&freeviewlink=true> [zitiert am 11.1.2023]
- Rödel & Partner (2022) Das neue Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) im Detail – was nun zu tun ist. Rödel & Partner, zu finden in <<https://www.roedl.de/themen/lieferkettengesetz-unternehmen-details-sorgfaltspflichten-was-zu-tun-ist>> [zitiert am 6.4.2023]
- Rohlmann C, Verhaagh M, Efken J (2021) Steckbriefe zur Tierhaltung in Deutschland: Ferkelerzeugung und Schweinemast. Braunschweig: Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, zu finden in <https://www.thuenen.de/media/ti-themenfelder/Nutztierhaltung_und_Aquakultur/Haltungsverfahren_in_Deutschland/Schweinehaltung/Steckbrief_Schweine.pdf> [zitiert am 13.7.2022]
- Ruy B (2022) ÉGAlim 2: la loi mort-née?: (02.03.2022), zu finden in <<https://www.lsa-conso.fr/ÉGAlim-2-la-loi-mort-nee,405276>> [zitiert am 9.11.2022]
- Solana MH (2022) Los agricultores piden medidas para evitar su «ruina» mientras los intermediarios «se forran» [Die Landwirte fordern Maßnahmen, um ihren "Ruin" zu verhindern, während sich die Zwischenhändler "bereichern"]. The Objective, zu finden in <<https://theobjective.com/economia/2022-07-17/agricultores-precios-intermediarios/>> [zitiert am 25.3.2023]
- Tausche N (2020) Preise für Lebensmittel: Bauern unter Preisdruck. Süddeutsche Zeitung, zu finden in <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/freising/landkreis-freising-lebensmittel-preise-landwirte-supermaerkte-1.4825383>> [zitiert am 4.7.2023]
- Thiele H, Burchardi H, Täger M (2020) Lieferbeziehungen zwischen Rohmilcherzeugern und Milchverarbeitungsunternehmen in Deutschland im Jahr 2020 (Follow-Up-Erhebung): Im Auftrag des Milchindustrie-Verbandes e.V., zu finden in <https://milchindustrie.de/wp-content/uploads/2021/01/Follow-up-Studie-MIV_Dez-2020_Draft.pdf> [zitiert am 19.1.2023]

Thiele HD, Burchardi H, Täger M (2018) Übersicht, Ableitung und Bewertung von in der Praxis umsetzbaren Mengenplanungs- und Mengensteuerungsmodellen auf Molkereiebene (Abschlussbericht): Auftraggeber: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/Agrarmaerkte/BerichtMengenmodelleMolkereien.pdf?__blob=publicationFile&v=2> [zitiert am 19.1.2023]

Thobe P, Chibanda C, Behrendt L (2020) Steckbriefe zur Tierhaltung in Deutschland: Mastgeflügel, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn064308.pdf> [zitiert am 7.9.2022]

VO (EU) Nr. 1308/2013: Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) (2013), zu finden in <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1308&from=DE>> [zitiert am 21.3.2023]

AgrarOLkV: Verordnung zur Stärkung der Organisationen und Lieferketten im Agrarbereich (Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Verordnung – AgrarOLkV) (2021), zu finden in <[https://www.bgblerichterstattung.de/xaver/bgblerichterstattung/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*\[@attr_id=%27bgblerichterstattung121s4655.pdf%27\]#_bgblerichterstattung__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgblerichterstattung121s4655.pdf%27%5D](https://www.bgblerichterstattung.de/xaver/bgblerichterstattung/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*[@attr_id=%27bgblerichterstattung121s4655.pdf%27]#_bgblerichterstattung__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgblerichterstattung121s4655.pdf%27%5D)> [zitiert am 26.4.2022]

Verwaltung Südtirol (Landesverwaltung Autonome Provinz Bozen)] (2022) Fragen und Antworten zum Lebensmittelkettengesetz in Italien. E-mail vom 22.8.2022

WBAE [Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim BMEL] (2015) Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung - Gutachten. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.pdf?blob=publicationFile&v=2> [zitiert am 22.2.2023]

WBAE [Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL] (2020) Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten (Kurzfassung des Gutachtens). Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung-kurzfassung.pdf?blob=publicationFile&v=2> [zitiert am 22.2.2023]

Wiggerthale M (2021) Wie faire Erzeugerpreise erreicht werden können, zu finden in <<https://www.oxfam.de/blog/unveröffentlichtes-rechtsgutachten-faire-erzeugerpreise-erreicht>> [zitiert am 25.10.2022]

Wolf M (2022) Markt - Schweinefleisch: Wenig Hoffnung für das neue Jahr. DLG-Mitteilungen(12):76-77

ZKL [Zukunftscommission Landwirtschaft] (2021) Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe: Empfehlungen der Zukunftscommission Landwirtschaft. Zukunftscommission Landwirtschaft, zu finden in <<https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/abschlussbericht-zukunftscommission-landwirtschaft.pdf?blob=publicationFile&v=10>> [zitiert am 27.1.2023]

Anhänge

- Anhang 1: Interviewleitfaden für Experteninterviews in Spanien, Frankreich und Italien
- Anhang 2: In den Ländern Spanien, Frankreich und Italien durchgeführte mündliche Interviews und schriftliche Befragungen
- Anhang 3: Überblick über die in Deutschland durchgeführten Gespräche mit Expert*innen
- Anhang 4: Teilnehmende an den Workshops und an der Abschlussveranstaltung
- Anhang 5: Kurzstellungnahme zur Ermittlung von Produktionskosten landwirtschaftlicher Erzeugnisse vor dem Hintergrund des Prüfauftrags für das Verbot des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb ihrer Produktionskosten (Nieberg / Forstner, 20.01.2022)
- Anhang 6: Vorgetragene alternative Vorschläge zur Organisation der Wertschöpfungsketten in der Landwirtschaft

Anhang 1:

Prüfauftrag „Kaufverbot von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unter Herstellungskosten“

Interview-Leitfragen:

1. Sehen Sie grundsätzlich die Notwendigkeit einer staatlichen Regelung der Preisfestlegung im Agrar- und Lebensmittelbereich?
2. Welche Chancen und Risiken sehen Sie - ganz allgemein - in der neuen Gesetzgebung zum Kaufverbot unter Herstellungskosten?
3. Inwieweit ist das Gesetz bereits umgesetzt worden?
 - a. Gibt es größere Probleme bei der Umsetzung und ggf. welche?
 - b. Besteht nach den ersten Erfahrungen die Notwendigkeit, das Gesetz anzupassen?
4. Wie wirken sich der Krieg in der Ukraine oder andere Einflüsse (Dürre etc.) derzeit auf die Umsetzung des Gesetzes aus?
5. Ist es bereits möglich, die Auswirkungen des Gesetzes auf die Preise, das landwirtschaftliche Einkommen usw. zu beurteilen?
 - a. Welche Effekte können Sie feststellen?
 - b. Welche Effekte erwarten Sie?
6. Wie werden derzeit die Produktionskosten ermittelt, um den Landwirten einen fairen Preis zu zahlen?
 - a. Wer übernimmt in der Regel die Kostenkalkulation?
7. Wird bei der Ermittlung der Produktionskosten nach Produktionsmenge, konventionellem oder ökologischem Anbau, Regionalität etc. differenziert?
8. Wie wird die Entwicklung der Produktionskosten im Zeitablauf erfasst (z. B. Verwendung von Preis-/Kostenindizes usw.)?
9. Sind auch Importe und Exporte von dem neuen Gesetz betroffen und wenn ja, wie?
10. Können Sie mir bitte ein oder zwei anonyme Beispiele für die Ermittlung der Produktionskosten nennen oder zur Verfügung stellen?
11. Gibt es nützliche Fachartikel zum Thema "Verbot des Verkaufs unter Produktionskosten", die Sie mir zur Verfügung stellen können?

Anhang 2:

In den Ländern Spanien, Frankreich und Italien durchgeführte mündliche Interviews und schriftliche Befragungen (in Klammer Datum des Gesprächs bzw. der E-Mail):

Spanien:

- 8 mündliche Interviews:
 - Verband junger Landwirte (ASAJA, 31.08.2022)
 - Nationaler Verband der Milchindustrie (FeNIL, 05.09.2022)
 - Kleinbauernvereinigung (UPA, 06.09.2022)
 - Elaborados Cárnicos Medina S.A. - Fleischverarbeiter (National, 07.09.2022)
 - Beerenproduzent (Andalusien, 09.09.2022)
 - Milchviehhhalter (Galizien, 15.09.2022)
 - Verband der spanischen Supermarktketten (ACES, 15.09.2022)
 - Rinderzüchter (Katalonien, 16.09.2022)
- 4 Antworten auf schriftliche Anfragen
 - El Grupo *Tragsa* (Empresa de Transformación Agraria, S.A, 15.07.2022.)
 - La Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG - Koordinationsrat der Landwirte- und Viehzüchterorganisationen): Zwei Antworten (18.07.2022 und 10.03.2023)
 - Cooperativas agro-alimentarias (CoopsAgroES, 02.08.2022)

Frankreich:

- 4 mündliche Interviews
 - Coordination Rurale (CR, 08.07.2022)
 - Institut de la Filière Porcine (IFIP, 28.07.2022)
 - Privatmolkerei Hochland (Deutschland und Frankreich, 03.08.2022)
 - Landwirtschaftskammer (Chambres d'agriculture France, 27.09.2022)
- 4 Antworten auf schriftliche Anfragen:
 - Institut de la Filière Porcine (IFIP, 28.07.2022)
 - Französischer Bauernverband (FNSEA, 05.08.2022)
 - Repräsentativer Branchenverband für Getreide (Intercéréales, 09.09.2022)
 - Verbraucherbewegung „C'est qui le patron?!” (16.03.2023)

Italien:

- 2 mündliche Interviews
 - Landwirtschaftsverwaltung Südtirol (22.08.2022)
 - Nationaler Bauernverband Confagricoltura, Rom (13.02.2023)

Anhang 3:

In Deutschland durchgeführte Gespräche (Institution, Datum, in chronologischer Reihenfolge):

1. EMB - European Milk Board (16.06.2022)
2. BAL - Büro für Agrarsoziologie und Landwirtschaft (05.07.2022)
3. Milchwerke Berchtesgadener Land Chiemgau eG (08.07.2022)
4. MIV – Milchindustrie-Verband e.V.(08.07.2022)
5. ISN- Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands e.V. (12.07.2022)
6. MEG Milch Board w.V. (13.07.2022)
7. Netzwerk Sauenhaltung / VEZG – Vereinigung der Erzeugergemeinschaften für Vieh und Fleisch e.V. / BVNON – Bauernverband Nordostniedersachsen e.V. (08.08.2022)
8. Hochland S.E. (03.08.2022)
9. Landwirtschaftskammer Niedersachsen (09.08.2022)
10. IZVG - Zentralverband der Deutschen Geflügelwirtschaft (11.08.2022)
11. LVN - Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V. (16.08.2022)
12. AbL – Arbeitsgemeinschaft bäuerlicher Landwirtschaft e.V. (16.08.2022)
13. Netzwerk Agrar, LSV (17.08.2022)
14. DRV – Deutscher Raiffeisenverband (18.08.2022)
15. DLR Rheinpfalz, Abteilung Gartenbau (23.08.2022)
16. REWE Group (23.08.2022)
17. Bioland e.V. (24.08.2022)
18. Universität Göttingen (29.08.2022)
19. DBV – Deutscher Bauernverband, 01.09.2022)
20. Universität Hohenheim (06.09.2022)
21. LLH – Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (15.09.2022)
22. KTBL - Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V. (19.09.2022)
23. LfL - Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (23.09.2022)
24. LfL - Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (29.09.2022)
25. Fachhochschule Kiel (01.11.2022)
26. Milcherzeugerin (02.11.2022)
27. Upländer Bauernmolkerei (07.11.2022)
28. Lidl Deutschland (09.11.2022)
29. ZKHL - Zentrale Koordination Handel-Landwirtschaft (22.11.2022)
30. Aldi Süd (25.11.2022)
31. BVEO - Bundesvereinigung der Erzeugerorganisationen Obst und Gemüse e.V. (02.12.2022)
32. AMI - Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (09.12.2022)
33. Tönnies (16.12.2022)
34. BDF - Bundesverband Deutscher Fleischerzeuger (22.12.2022)
35. EMB - European Milk Board / Netzwerk Sauenhaltung / VEZG – Vereinigung der Erzeugergemeinschaften für Vieh und Fleisch e.V. (17.02.2023)
36. EDEKA ZENTRALE Stiftung & Co. KG (23.02.2023)

Anhang 4

Teilnehmende Workshop 1 „Milch“ am 04.11.2022 (online)

INSTITUTION	
1.	Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL)
2.	Bayern MeG w. V.
3.	Bioland e.V.
4.	Bioland e.V.
5.	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
6.	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
7.	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
8.	Büro für Agrarsoziologie und Landwirtschaft (BAL)
9.	Deutscher Bauernverband e.V. (DBV)
10.	Deutscher Bauernverband e.V. (DBV)
11.	Deutscher Raiffeisenverband e.V. (DRV)
12.	Deutscher Raiffeisenverband e.V. (DRV)
13.	EDEKA ZENTRALE Stiftung & Co. KG
14.	European Milk Board (EMB)
15.	Fachhochschule Kiel, ife (<i>Institut für Ernährungswirtschaft</i>)
16.	frischli Milchwerke GmbH
17.	HOCHLAND Deutschland GmbH
18.	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V.
19.	Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V.
20.	Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen
21.	MEG Milch Board w.V.
22.	Milcherzeuger, Netzwerk Agrar e.V.
23.	Milcherzeuger, Netzwerk Agrar e.V.
24.	Milchindustrie-Verband e.V.
25.	Milchindustrie-Verband e.V.
26.	REWE Group
27.	REWE Group
28.	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
29.	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
30.	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
31.	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
32.	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
33.	Thünen-Institut für Marktanalyse

Teilnehmende Workshop 2 „Fleisch – Mastschweine und Mastgeflügel“ am 11.11.2022 (online)

INSTITUTION	
1.	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
2.	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
3.	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
4.	Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels e.V. (BVLH)
5.	Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels e.V. (BVLH)
6.	BWE-Brüterei Weser-Ems GmbH & Co. KG
7.	Deutscher Raiffeisenverband e.V. (DRV)
8.	EDEKA ZENTRALE Stiftung & Co. KG
9.	Georg-August-Universität Göttingen
10.	Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands e.V.
11.	Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands e.V.
12.	Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands e.V.
13.	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V.
14.	Landwirtschaftliches Unternehmen, Geflügelhaltung
15.	Landwirtschaftskammer Niedersachsen
16.	Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen
17.	Netzwerk Schweinehaltung, Mitglied ZKHL
18.	Rügenwalder Mühle
19.	Schweinekontroll- und Beratungsring MV e. V.
20.	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
21.	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
22.	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
23.	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
24.	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
25.	Vereinigung der Erzeugergemeinschaften für Vieh und Fleisch e.V. (VEZG)

Teilnehmende Workshop 3 „Marktfrucht – Getreide und Gemüsebau“ am 18.11.2022 (online)

INSTITUTION	
1.	AGRAVIS Raiffeisen AG
2.	AGRAVIS Raiffeisen AG
3.	Bayerische Landesanstalt für Weinbau und Gartenbau
4.	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
5.	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
6.	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
7.	Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels e.V. (BVLH)
8.	Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels e.V. (BVLH)
9.	Deutscher Bauernverband e.V. (DBV)
10.	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (KTBL)
11.	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (KTBL)
12.	Landwirtschaftskammer Niedersachsen.
13.	Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz
14.	Regionalwert Leistungen GmbH
15.	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
16.	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
17.	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
18.	Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
19.	Verband der Getreide-, Mühlen- und Stärkewirtschaft e.V. (VGMS)
20.	Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. (ZBG)

Abschlussveranstaltung am 07.02.2023 (online)

INSTITUTION
1. Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL)
2. Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL)
3. Agralys GbR
4. Bioland e.V.
5. Bioland e.V.
6. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) - S-05
7. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) - S-05
8. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) - 412
9. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) - 412
10. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) - 413
11. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) - 415
12. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) - 415
13. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) - 415
14. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) - 415
15. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) - 421
16. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) - 421
17. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) - 421
18. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) - 422
19. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
20. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)
21. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)
22. Bundesverband Deutscher Milchviehhhalter e.V. (BDM)
23. Bundesverband Deutscher Milchviehhhalter e.V. (BDM)
24. Bundesverband Deutscher Wurst- & Schinkenproduzenten e. V.
25. Deutscher Fleischer-Verband e.V., DFV
26. Deutsches Tiefkühlinstitut e.V.
27. Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum
28. Deutscher Raiffeisenverband e.V. (DRV)
29. Deutscher Raiffeisenverband e.V. (DRV)
30. „Du bist hier der Chef! Die Verbrauchermarken“ e.V.
31. Fachhochschule Kiel, ife (Institut für Ernährung)
32. Forum Fairer Handel e.V.
33. Forum Fairer Handel e.V.
34. frischli Milchwerte GmbH
35. Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ)
36. Georg-August-Universität Göttingen
37. HOCHLAND Deutschland GmbH
38. HOCHLAND Deutschland GmbH
39. INKOTA-Netzwerk e. V.
40. Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands e.V. (ISN)
41. Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V. (KTBL)
42. Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V. (KTBL)
43. Landwirtschaftliches Unternehmen (Milchviehhaltung)

44. Lademann & Associates GmbH
45. Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V.
46. Landwirtschaftskammer Niedersachsen (Gemüsebauberatung)
47. Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen
48. Lidl (Head of Purchasing Food)
49. MIV - Milchindustrie-Verband e.V.
50. Netzwerk Agrar e.V.
51. Netzwerk Agrar e.V.
52. Netzwerk Sauenhaltung Schleswig-Holstein
53. Regionalwert Leistungen GmbH
54. REWE Group
55. REWE Group
56. Schweinekontroll- und Beratungsring MV
57. Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
58. Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
59. Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
60. Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
61. Thünen-Institut für Marktanalyse
62. Vereinigung der Erzeugergemeinschaften für Vieh und Fleisch e.V. (VEZG)
63. Zentralverband der Deutschen Geflügelwirtschaft e.V. (ZDG)
64. Zentrum für Betriebswirtschaft im Gartenbau e.V. (ZBG)

Anhang 5:

Kurzstellungnahme zur Ermittlung von Produktionskosten landwirtschaftlicher Erzeugnisse vor dem Hintergrund des Prüfauftrags für das Verbot des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb ihrer Produktionskosten (vom 20.01.2022)

DIR. U. PROF. DR. HILTRUD NIEBERG UND BERNHARD FORSTNER, THÜNEN-INSTITUT FÜR BETRIEBSWIRTSCHAFT

Herausforderungen der Ermittlung von Produktionskosten landwirtschaftlicher Erzeugnisse als Orientierungswert bzw. Basis einer Preisfestsetzung

- Die **Höhe der Produktionskosten** landwirtschaftlicher Erzeugnisse hängt von einer **Vielzahl von Faktoren** ab, u.a.:
 - **Natürliche Standortbedingungen** (Boden, Wasserversorgung, Relief der Landschaft etc.). Je besser die natürlichen Standortbedingungen sind, umso höher fallen in der Regel die Erträge aus. Bei höheren Erträgen verteilen sich die Produktionskosten auf eine höhere Produktionsmenge, was niedrigere Produktionskosten je Produkteinheit zur Folge hat. Unterschiedliche natürliche Standortbedingungen können auch zu unterschiedlich hohen Stallbaukosten führen (z.B. je nach Grundwasserstand, bei Hanglagen, Schneelastberücksichtigung, durch besondere Auflagen durch Schutzgebietslage etc.).
 - **Tierrasse**: Je nach eingesetzter Rasse werden unterschiedliche Leistungen in der Tierproduktion erzielt. Bei Rassen mit höheren Leistungen verteilen sich die Produktionskosten auf eine höhere Produktionsmenge, was niedrigere Produktionskosten je Produkteinheit zur Folge hat. Werden Rassen eingesetzt, die zwar niedrigere Leistungen haben, aber durch spezifische Merkmale höhere Preise am Markt erzielen, haben die Landwirte zwar höhere Produktionskosten, aber auch höhere Erlöse.
 - **Einzelbetriebliche Produktionsmenge**: auf Grund von Skaleneffekten bei den Gemeinkosten (Maschinen, Gebäude, Arbeitskräfte) nehmen die Produktionskosten je erzeugter Einheit mit steigender Produktionsmenge (zumindest bis zu einem bestimmten Wert) ab.
 - **Stand der Technik**: alter Stall – neuer Stall, alte Maschine – neue Maschine. Neue Technik ist in den meisten Fällen teurer als alte und führt deshalb zu höheren Produktionskosten, wenn nicht gleichzeitig mit der neuen Technik auch eine höhere Produktivität erzielt wird. Wird der Stall bzw. die Maschine länger genutzt als der übliche Abschreibungszeitraum, dann fallen die Produktionskosten niedriger aus.
 - **Arbeitskräftebesatz und Umfang des Maschinen- und Gebäudebestands**: Ein überdimensionierter, nicht der Fläche, dem Tierbestand, der Produktionsmenge angepasste Maschinen- und Gebäudebestand sowie ein nicht effizient ausgelasteter Arbeitskräftebesatz führen zu höheren Produktionskosten.
 - **Wissen, Können und Geschick des Betriebsleiters bzw. der Betriebsleiterin**: Je besser das Wissen und Geschick der leitenden Personen ist, um so effizienter wird die Produktion sein. Zum Beispiel können durch **einen zielgenauen Einsatz** von Dünger, Pflanzenschutz, standortangepasste Sortenwahl, Futtermittel etc. erhebliche Kosten eingespart und/oder deutliche Ertrags- bzw. Leistungszuwächse und Qualitätsverbesserungen realisiert werden, was wiederum zu niedrigeren Produktionskosten je erzeugter Einheit führt. Je nach **Verhandlungsgeschick** können im Einkauf der Vorleistungs- und Investitionsgüter sowie der externen Dienstleistungen unterschiedliche Inputpreise erzielt werden.
 - **Zusammenarbeit des Betriebes mit anderen Betrieben**: durch Einkaufsgemeinschaften können beispielsweise durch größere Einkaufsmengen niedrigere Inputpreise realisiert werden, was niedrigere Produktionskosten zur Folge hat. Gemeinsame Maschinennutzung kann ebenfalls zu deutlich niedrigeren Produktionskosten führen.
 - **Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen**: Diese führt i.d.R. zu höheren Produktionskosten, die durch Agrarumweltzahlungen im Normalfall mindestens ausgeglichen werden.
 - **Jahresschwankungen in den Erträgen und Leistungen**: Je nach Witterung schwanken die erzielten Erträge, aber auch Leistungen in der Tierproduktion (z.B. verringert sich die Milchleistung in

Hitzphasen). Dadurch kommt es – wenn alle anderen Faktoren gleich bleiben - zu jahresbedingten Unterschieden in den Produktionskosten.

- In der Summe führt das dazu, dass die Produktionskosten in der Landwirtschaft bei allen Erzeugnissen eine **große Varianz** aufweisen. So zeigen unsere Auswertungen von spezialisierten Milchviehbetrieben des deutschen Testbetriebsnetzes, dass im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 2017/18 bis 2019/20 der Kostenunterschied zwischen dem 10 % Perzentil (10 % der Betriebe mit den niedrigsten Produktionskosten) und dem 90 % Perzentil (10 % der Betriebe mit den höchsten Produktionskosten) 36,82 Ct/kg Milch beträgt (bei durchschnittlichen Produktionskosten ohne Entlohnung von eigenem Boden und eigenem Kapital in Höhe von 47,56 ct/kg Milch, mit vollständiger Entlohnung in Höhe von 49,95 ct/kg Milch). Zwangsläufig stellt sich also die Frage, welche Produktionskosten denn für eine Preisableitung heranzuziehen sind? Die Kosten der 10 % Besten, der 25 % Besten oder die Durchschnittskosten?
- Die individuellen Vollkosten der Produktion hängen zudem von den unterstellten **Entlohnungsansätzen** für die **eigenen eingesetzten Faktoren** (Eigenumsflächen, Eigenkapital, eigene Arbeit) und ihren tatsächlichen Umfängen ab. Die sogenannten kalkulatorischen Faktorkosten können je nach individueller Zielsetzung und Nutzenfunktion der Betriebsleiter:innen sowie in Abhängigkeit von regionalen Standortvorteilen oder Standortnachteilen deutlich variieren. Aufgrund der fehlenden Kenntnis dieser betriebsindividuellen Faktoren werden meistens pauschale Durchschnittssätze herangezogen, die die tatsächlichen Verhältnisse nur bedingt wiederspiegeln.
 - So werden für die **Verzinsung des eigenen Kapitals** derzeit oft pauschal 2 % angesetzt, dabei würden bei den hohen Eigenkapitelsummen in vielen Betrieben zurzeit eher Minuszinsen anfallen.
 - Die Höhe der **anzusetzenden Pachten für die Eigenumsflächen** müsste die Qualität, Lage und den Zuschnitt der Flächen berücksichtigen. Diese Informationen liegen nicht vor, so dass häufig regionale Durchschnittssätze oder die gezahlten Pachten für schon zugepachtete Flächen herangezogen werden, die zu hoch oder zu niedrig für die vorhandenen Eigenumsflächen sein können.
 - Grundsätzlich stellt sich in dem hier interessierenden Kontext die Frage, ob für die Eigenumsflächen und das Eigenkapital in diesem Zusammenhang **überhaupt Entlohnungssätze** berücksichtigt werden sollten. Letztendlich ist die Entlohnung des Eigenkapitals und des eigenen Bodens Teil des Einkommens, wie bei Nichtlandwirten auch, die Geld angelegt oder gegebenenfalls sogar Flächen verpachtet haben.
 - Für die eigenen, **nicht entlohnten (Familien-)Arbeitskräfte** müsste an sich ein **Lohnansatz** herangezogen werden, der dem entspricht, den die Personen bei einer anderen Arbeitsstelle oder Tätigkeit erhalten würden. Dieser Lohnansatz müsste also nicht nur regional, sondern auch entsprechend der Ausbildung und Qualifikation sowie ggf. Alter differenziert werden. In der Regel wird jedoch ein Durchschnittslohn herangezogen. So basieren die in der Ausführungsanweisung zum BMEL-Jahresabschluss jährlich aktualisierten Richtwerte auf den gezahlten Löhnen für Fremdarbeitskräfte (einschließlich Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung).
 - Die Höhe der Faktorkosten für die eingesetzte Arbeit je Produkteinheit hängt zudem nicht nur vom gewählten Lohnansatz, sondern auch von der **angesetzten Arbeitszeit** ab. Daten zur tatsächlichen betrieblichen Arbeitszeit, möglichst noch differenziert nach Erzeugnissen, liegen in den meisten Betrieben nicht vor, und deren Abschätzung ist recht schwierig und eher ungenau. Das kann erheblichen Einfluss auf die Produktionskosten haben.
- Insgesamt betrachtet ist es also nicht verwunderlich, wenn etliche Betriebe weiterproduzieren, obwohl die pauschalen, auf Durchschnittssätzen beruhenden Vollkosten nicht dem erzielten Milchpreis entsprechen.

Daten zur Ermittlung von Produktionskosten landwirtschaftlicher Erzeugnisse

- **Das deutsche Testbetriebsnetz (TBN):** Im Rahmen des Testbetriebsnetzes werden die Buchführungsabschlüsse von repräsentativ ausgewählten Betrieben auf freiwilliger Basis erhoben und analysiert. Ziel des Testbetriebsnetzes ist es, den Ertrag und Aufwand landwirtschaftlicher Betriebe zu erfassen und damit Informationen über deren wirtschaftliche Lage zu erhalten.

- Derzeit nehmen bundesweit etwa 11.000 Betriebe teil. Der Datensatz umfasst alle relevanten Rechtsformen, Betriebstypen, Betriebsgrößen und Produktionsweisen (öko, konv.).
- Die Aufwandsdaten beziehen sich in den allermeisten Fällen auf den gesamten Betrieb (z.B. Düng- oder Pflanzenschutzmittelaufwand) und sind nicht nach Produktionsverfahren oder Produkten differenziert aufgeführt. Das hat zur Folge, dass mit Hilfe des TBN fundierte Erzeugnis-bezogene Produktionskosten lediglich für Betriebe gerechnet werden können, die im Wesentlichen ein Hauptprodukt erzeugen (z.B. spezialisierte Milchviehbetriebe, spezialisierte Schweinemastbetriebe). Für Betriebe mit Ackerbau (aus Fruchtfolgegründen werden mehrere Produkte erzeugt) oder Betriebe mit mehreren Betriebszweigen können an sich keine gut fundierten Erzeugnis-bezogene Produktionskosten berechnet werden. Eine Berechnung würde auf erheblichen Annahmen bei der Zuordnung der gesamtbetrieblichen Kosten auf die jeweiligen Produktionsverfahren beruhen und das Ergebnis sehr beeinflussen.
- Um die Datenlage für Erzeugnis-bezogene Produktionskosten zu verbessern, müssten die Testbetriebe erheblich mehr Daten liefern. Es ist allerdings jetzt schon schwierig, die vorhandenen Testbetriebe „bei der Stange zu halten“ oder neue Testbetriebe zu gewinnen.
- Die Daten des Testbetriebsnetzes sind nicht aktuell. Sie müssten im Falle einer Berücksichtigung bei der Preisfestsetzung regelmäßig mit Marktdaten aktualisiert werden, da diese zeitlich sehr stark schwanken können und damit die aktuellen Erzeugnis-bezogenen Produktionskosten beeinflussen.
- **Erhebung von typischen Betrieben** (typisch hinsichtlich Struktur etc.) der verschiedenen Produktionssysteme in den wichtigsten Produktionsregionen Deutschlands (Methode siehe <https://www.mdpi.com/2077-0472/10/12/646>).
- Durch eine eigene Erhebung können sehr differenzierte Produktions- und Kostendaten für die verschiedenen Produkte erhoben werden. Die Daten bieten eine gute Grundlage für profunde Produktionskostenberechnungen.
- Je nachdem wie viele Betriebe einbezogen und Produkte analysiert werden sollen, kann der Erhebungsaufwand erheblich sein.
- Tendenziell nehmen eher überdurchschnittliche Betriebe an solchen Erhebungen teil.
- Wenn die Betriebsleiter:innen wissen, dass die Daten zur Orientierung der Preisfestsetzung verwendet werden sollen, dann ist mit strategischen Antwortverhalten bzw. strategischer Datenbereitstellung zu rechnen (Kosten werden „groß gerechnet“). Daraus folgt, dass man ggf. regelmäßig die Betriebe wechseln müsste.
- Auch diese Daten müssten im Falle einer Berücksichtigung bei der Preisfestsetzung regelmäßig mit Marktdaten aktualisiert werden (diese könnten allerdings von den Betriebsleiter:innen erfragt werden), da diese zeitlich sehr stark schwanken können und damit die aktuellen Erzeugnis-bezogenen Produktionskosten beeinflussen.

Welche Produktionskosten sollten für die Orientierung einer Preisfestsetzung überhaupt herangezogen und somit ermittelt werden?

- Bundesweit durchschnittliche Produktionskosten als Orientierung für die Preisfestsetzung würden dazu führen, dass
 - (a) die Betriebe, die günstigere Produktionskosten haben, ihre Produktion tendenziell ausdehnen würden (Produktionsanreiz, es lohnt sich ...). Dieses Mehrangebot auf dem Markt kann nur zu niedrigeren Preisen auf dem Weltmarkt abgesetzt werden, was letztendlich die Verarbeiter (z.B. Molkereien, die teilweise den Bauern selber gehören...) schwächt.
 - (b) die Verarbeiter an Wettbewerbskraft verlieren, wenn gleichzeitig – wie zu erwarten - dieser Wert über den internationalen Erzeugerpreisen liegt, da sie diese Preise nicht 1 zu 1 auf den Märkten durchsetzen können (internationale Konkurrenz)
 - Für diejenigen Landwirte, die zu höheren Produktionskosten erzeugen, ändert sich fast nichts (ggf. je nach Preisfestsetzung ein kleiner Gewinnzuwachs, aber immer noch keine Kostendeckung), sie werden

weiterhin unzufrieden sein, und ein Teil davon wird auf kurz oder lang aus der Produktion ausscheiden (meist im Rahmen des Generationswechsels, wie jetzt auch schon).

- Nimmt man die Produktionskosten des günstigsten Anbieters, dann ändert sich eher nichts, wenn diese Kosten unterhalb des derzeitigen durchschnittlichen Erzeugerpreises liegen. Dann würde sich der Marktpreis wie bisher am Markt bilden.

Ist die Transparenz über Produktionskosten im Markt immer sinnvoll für die Landwirte?

- Nicht in jedem Fall: Für Landwirte mit speziellen Produkten, für die es einen Käufermarkt gibt (Angebot kleiner als Nachfrage), kann Markttransparenz schädlich sein. Wenn der Nachfrager weiß, zu welchen Kosten der Landwirt produziert, werden sie keinen wesentlich höheren Kaufpreis anbieten. Ohne die Markttransparenz könnte der Landwirt wahrscheinlich mehr „herausholen“.

Die Feststellung der Erzeugnis-bezogenen Produktionskosten und deren regelmäßige Aktualisierung könnte sich zu einem teuren Vorhaben entwickeln, über das dauerhaft gestritten wird (ob denn die richtigen Daten genommen wurden etc.) und das seine Ziele mittelfristig verfehlen wird.

Anhang 6:

Vorgetragene alternative Vorschläge zur Organisation der Wertschöpfungsketten in der Landwirtschaft

In diesem Anhang werden im Überblick einige Vorschläge zur Beeinflussung der künftigen Marktorganisation bzw. Preisermittlung vorgestellt. Die Vorschläge gehen in unterschiedliche Richtungen und sind branchenspezifisch (Milch, Fleisch) ausgerichtet.

Die nachfolgend vorgestellten Alternativen sind Beispiele ohne Wertung. Sie enthalten keine Empfehlung! Die einzelnen Ansätze wurden im Rahmen des Prüfauftrages nicht untersucht.

a) Marktverantwortungsprogramm (EMB / BDM / MEG)

„Die von der Landwirtschaft erwarteten Leistungen für Klimaschutz etc. müssen mit einem Marktwert versehen werden, der betriebswirtschaftlich interessant ist und sich in Verantwortung für die Zukunft des Betriebs vertreten lässt.“ (BDM aktuell – Sommer 2022, S. 3).

Der Bundesverband Deutscher Milchviehhälter e.V. (BDM) tritt zusammen mit dem European Milk Board (EMB) und dem MEG Milch Board (MEG) für ein Konzept ein, das die am Markt angebotenen Mengen steuern soll, um einen möglichst hohen Milchpreis bei ausreichender Versorgung der nationalen Nachfrage nach Milch und Milchprodukten sicherstellen soll. Grundsätzlicher Ausgangspunkt der Argumentation ist, dass das Angebot knapp gehalten werden muss, um auskömmliche Milchpreise zu erzielen („weniger ist mehr“).

Wenn ein hohes Angebot auf eine verhaltene Nachfrage treffe, würden die Preise sinken. Es sollten daher keine Produkte erzeugt werden, die auf „gesättigte Märkte“ gedrückt werden müssten. Das häufig genannte Marktgleichgewicht liegt nach Ansicht dieser Interessengruppe (vermutlich) genau dort, wo Vollkostendeckung erreicht werde.

Ziel der Gruppe ist, ein abgestimmtes Mengenmanagement zu schaffen. Das könnten aber nicht die einzelnen Milcherzeuger*innen alleine regeln, sondern zu diesem Zweck müssten sie sich zu Erzeugergemeinschaften zusammenschließen und ihre Milch vertraglich geregelt verkaufen. Voraussetzung dafür sei die nationale Einsetzung des Art. 148 GMO und darauf aufbauend verbindlich abzuschließende Milchkaufverträge mit der Regelung von Menge, Preis, Qualität, Lieferzeitpunkten bzw. Vertragslaufzeit etc. Besonders wichtig sei der Gruppe, dass auch die genossenschaftlich strukturierten Molkereien in die Verpflichtung zum Vertragsabschluss einbezogen werden.

Zusätzlich sollte nach Ansicht dieser Gruppe ein sogenanntes Milchmarkt-Krisen-Managementsystem mit Marktbeobachtung sowie entgeltlicher Reduktion der Milcherzeugung bei absehbar niedrigen Preisen eingeführt werden (BDM, 2018). Dieses basiere auf einer intensiven Marktbeobachtung und Mengensteuerung im Krisenfall (möglichst auf EU-Ebene), um starke Preisvolatilitäten (vor allem nach unten) zu vermeiden und um mindestens kostendeckende Preise zu erzielen. Dazu sollten die Milchmarkt-Monitoringstelle der EU-KOM (European Milk Market Observatory) und die börsennotierten Milchproduktpreise an den globalen Börsen (GDT, CME etc.) die entsprechenden Frühwarnhinweise liefern.

Die Gruppe geht davon aus, dass künftig bei fest vereinbarten Mengen nur noch so viel produziert wird wie der Markt benötigt. Nach der Einführung von Verträgen würden folglich das Angebot sinken und die Preise steigen. Die Molkereien müssten den Preis für die Milch mit einkalkulieren und sie könnten die Mengen genauer planen.

b) Sektorstrategie 2030 des MIV, DBV und DRV

Der Milchindustrieverband (MIV), der Deutsche Raiffeisenverband (DRV), der Deutsche Bauernverband (DBV), die Interessengemeinschaft Genossenschaftliche Milchwirtschaft (IGM) und der Bundesverband der Privaten Milchwirtschaft (BPM) haben im Januar 2020 die sogenannte Strategie 2030 vorgelegt (MIV, 2020). Dabei gehen

sie grundsätzlich davon aus, dass der Staat durch gesetzliche Regelungen bezüglich der Lieferbeziehungen zwischen Milcherzeugern und Molkereien nicht zu höheren Verkaufspreisen und Einkommen der Landwirt*innen beitragen kann (MIV, 2020).

Die Grundannahmen von deren Strategie sind, staatliche Eingriffe in den Milchmarkt möglichst zu vermeiden und die internationale Perspektive und Exportorientierung weiterzuverfolgen, was zum Beispiel auch bedeutet, dass die Bemühungen um eine Herkunfts kennzeichnung nicht unterstützt werden.

Der Handlungsansatz bezieht sich auf zahlreiche Einzelpunkte:

- Privatwirtschaftliche Regelung der Lieferbeziehungen („Flexibilisierung“, siehe unten)
- Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen in Europa
- Verbesserung der Kommunikation bzgl. Milchmengen, Milch, Produkte,
- Standardisierung der Milchqualität (QM)
- Risikomanagement stärker über Warenterminbörse
- Bessere Marktbeobachtung und Information der Marktbeteiligten

Maßnahmen zur Weiterentwicklung von Lieferbeziehungen:

- Frühzeitige Marktsignale nutzen:
 - Die vorhandenen Marktinformationssysteme sollen dazu genutzt werden, den Milcherzeugern frühzeitig die Reaktionsmöglichkeiten bezüglich ihrer individuellen Mengensteuerung zu geben.
- Mengenplanungen und -steuerung:
 - Es wird anerkannt, dass die Ausgestaltung der Lieferbeziehungen zwischen Produzenten und Molkerei zunehmend ein Wettbewerbsfaktor in der Milchwirtschaft ist.
 - Zur Mengenplanung wird davon ausgegangen, dass die Milcherzeuger für das kommende Jahr der jeweiligen Molkerei die geplante Milcherzeugungsmenge mitteilen.
 - Bezuglich einer für sinnvoll erachteten Preisdifferenzierung werden sowohl Dauermodelle (z. B. A/B-Preise) als auch temporäre Modelle erwogen.
 - Die Mengensteuerung und die Absicherung gegen Preisschwankungen können auch Festpreismodelle umfassen (z. B. Back-to-Back-Verträge sowie börsenbasierte Preissicherung).
 - Schließlich sollen die Lieferbeziehungen flexibilisiert werden (kürzere Lieferverträge und verkürzte Kündigungsfristen sowie mehr Vertragslieferanten).

Weitere Punkte betreffen zum Beispiel die Schaffung von zusätzlicher Wertschöpfung im Produktionsbereich, nachhaltige Produktion und Verarbeitung von Milch und Milcherzeugnissen oder die Nachwuchsförderung. Vom Konzept des EMB / BDM / MEG unterscheidet sich diese Strategie vor allem dadurch, dass die Gründung eines Branchenverbandes und die stärkere Milchmengensteuerung bzw. der stärkere Eingriff in die Produktionsmenge der Milcherzeuger abgelehnt wird.

c) Drei-Parteien-Verträge (VEZG - Schwein)

Um eine höhere Wertschöpfung und einen Effizienzgewinn über die Wertschöpfungskette hinweg zu erreichen, sollen alternative Vertragsmodelle erprobt werden. Wichtig ist den Vertretern dieser Lösung, dass das unternehmerische Risiko beim landwirtschaftlichen Unternehmen bleibt.

Dabei wird folgende Idee verfolgt: Die VEZG schließt im Auftrag der Landwirte und der Erzeugergemeinschaften direkte Verträge über den Kauf von Fleisch- und Wurstwaren mit dem LEH oder Großverbrauchern ab. Die Zwischenstufen (Schlachter und Verarbeiter) werden über Dienstleistungsverträge beauftragt, die Produkte entsprechend den im Kaufvertrag mit dem Handel vereinbarten Konditionen herzustellen. Bei diesen

Direktverträgen wäre der Vorteil, dass die Landwirte auf der von ihnen ermittelten Kostenbasis die Kaufverhandlungen führen können. Bei der Kostenbasis soll folgendes berücksichtigt werden:

- Nutzung der Datenbank des Bundesverbandes Rind und Schwein e.V. (BRS), da dies eine breit aufgestellte und akzeptierte Datenbasis für ganz Deutschland ist.
- Berücksichtigung der Investitionskosten, eines Risikozuschlags (+10 % der Kosten), eines Unternehmergevinns (+10% der Kosten) und Ansatz einer Arbeitsentlohnung der Betriebsleitung in Höhe von 30 Euro je Stunde.
- Basis der Berechnung ist September, da dann die Futterkosten (nach der Ernte) bekannt sind.
- Die Bezugsbasis bei der Kostenermittlung sind die oberen 25 % der Betriebe (Quartilsgrenze).
- Eine Absicherung soll über einen fixen Preis oder Vereinbarung eines Preiskorridors erfolgen.

Da niemand Interesse an stark schwankenden Preisen habe, sollten 12-Monats-Verträge abgeschlossen werden. In jedem Fall müsse der Wettbewerb erhalten werden. In den Verträgen müssten die Warenströme klar definiert werden (Mengen, genaue Artikelbezeichnungen bzw. Produktspezifikationen, Qualitäten, Lieferzeiten, Lieferorte etc.). Es sollte auch eine Regelung für Mengenüberhänge getroffen werden.

Zentraler Vorteil dieser Drei-Parteien-Verträge soll sein, den direkten Kontakt mit dem Handel zu halten und die Zwischenstufen als Dienstleister hinzuzuziehen. Darauf könnten sich stark positive psychologische und emotionale Effekte für die Landwirte ergeben, weil man nicht dem ausgeliefert sei, was von oben komme, sondern man selbst an der Preisfestlegung beteiligt sei und die Kostenentwicklung dem Verhandlungspartner selbst erklären könne.

d) Mehrwertsicherungssystem Bioland Milch⁹⁸

Bioland stellt zur Situation der zum Verband gehörenden Milcherzeuger*innen fest, dass die durch sie erbrachten Nachhaltigkeitsleistungen nicht entsprechend bei den Primärerzeugern entlohnt werden. In der Wertschöpfungskette finde – so Bioland – kein Informationsaustausch statt, inwieweit die Produktionskosten auf der Primärebene gedeckt werden.

Zunächst habe bei Bioland die Vorstellung eines „Orientierungspreises“ im Vordergrund gestanden, der jedoch vom Bundeskartellamt als kritisch eingeordnet worden sei. Nach Inkrafttreten des Art. 210a GMO Ende 2021 wurde eine Nachhaltigkeitsvereinbarung für eine kartellrechtliche Freistellung gemäß Art. 210a GMO erarbeitet.

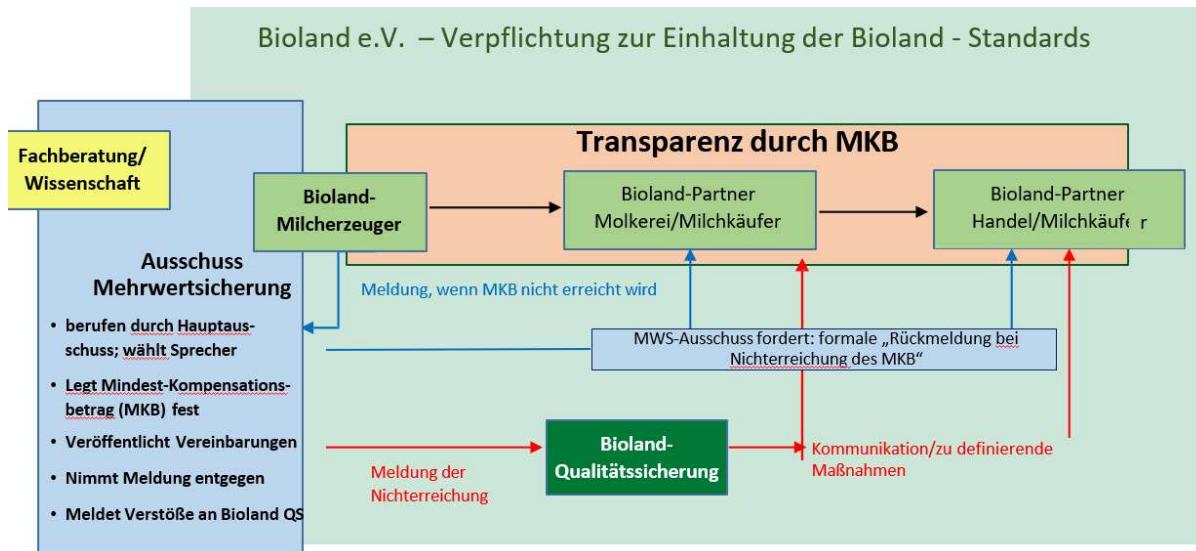
Ziel des Ansatzes sind höhere Nachhaltigkeitsstandards (z. B. bzgl. Tierschutz, Umwelt) und entsprechende „Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen“, die zu deren Erreichung unerlässlich seien. Bioland sieht für definierte Standards die Festlegung eines Mindestkompensationsbetrages (MKB) vor, der in der Wertschöpfungskette kommuniziert wird (volle Transparenz, siehe **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Die Nachhaltigkeitsleistungen der Produzenten sollten auf Basis des Art. 210a GMO ermittelt und kompensiert werden. Die Bioland-Betriebe hätten durch ihren systematischen bzw. ganzheitlichen Ansatz hier Vorteile.

Die Vermarktung erfolge in enger Zusammenarbeit mit Bioland, um den quantitativen und qualitativen Bedürfnissen des Marktes gerecht zu werden. Die Produkte sollen einen möglichst direkten Weg zum Verbraucher nehmen. Die Vermarktung muss so transparent sein, dass der Verbraucher den Weg des Produkts vom Erzeuger bis zum Verbraucher nachvollziehen kann. Es dürfen nur solche Vermarktungsaktivitäten

⁹⁸ ENRD [European Network for Rural Development] (2022) ENRD Thematic Group on Sustainability Agreements: CASE STUDY: Bioland e.V.: Collective initiatives and sustainability agreements in an organic farming association. ENRD, zu finden in <https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/enrd_publications/case_study_bioland.pdf> [zitiert am 18.3.2023]

(insbesondere Werbung/Verkaufsförderung, Wahl der Absatzwege, Preis- und Produktgestaltung) unternommen werden, die den Zielen und Maßnahmen von Bioland nicht zuwiderlaufen. Die Einhaltung der hohen Bioland-Nachhaltigkeitsstandards in den Bereichen Biodiversität, Tierwohl, Kreislaufwirtschaft, Klimaschutz und Umweltschutz bei der Produktion von Bioland-Erzeugnissen muss langfristig sichergestellt werden. Daher sind alle Bioland-Mitglieder und -Partner verpflichtet, Maßnahmen einzuhalten, die eine langfristige nachhaltige Erzeugung ermöglichen. Diese Maßnahmen umfassen die Einhaltung von Kompensationsbeträgen für die nachhaltige Produktion, wobei Abweichungen nach oben zulässig sind. Sie können ebenfalls Vereinbarungen zur langfristigen Belieferung und Mengenplanungen beinhalten. Für einzelne Produktionsbereiche kann Bioland durch den Hauptausschuss spezifische Durchführungsbestimmungen für ein jeweiliges Mehrwertsicherungssystem beschließen, die die konkreten einzuhaltenden Maßnahmen beschreiben

Abbildung A1: Struktur und Prozess des Mehrwertsicherungssystems für Bioland-Erzeugnisse



Quelle: Bioland

Um bei diesem Konzept den Kompensationsbetrag ermitteln zu können, ist die Frage zu klären, was ein Kilogramm Bioland-Milch im Vergleich zu einer konventionell erzeugten Milch kostet. Dazu wird methodisch wie folgt vorgegangen:

- Ausgangspunkt sind ein typischer konventioneller und ein Bioland-Betrieb (Baseline), die anhand von KTBL-Daten errechnet werden (z. B. 40 Milchkühe).
- Eventuell stärkere Kostensteigerungen im Vergleich zu den verwendeten KTBL-Daten werden durch die Verwendung von Preisindizes für Land- und Forstwirtschaft des Statistischen Bundesamtes abgebildet.
- Hinsichtlich Abschreibung, Lohnansatz für die Unternehmerfamilie, Futterkosten etc. wird methodisch identisch vorgegangen.
- Die resultierende Differenz zwischen den beiden Betrieben (je kg Milch) ergibt den Mindestkompensationsbetrag (MKB).

Der MKB stellt die Basis für die Preisverhandlungen mit den Molkereien dar. In einem zu schaffenden „Ausschuss Mehrwertsicherung“ sollen die entsprechenden Werte festgelegt werden („Mehrwertsicherungssystem“). Der MKB werde für 6 bis 12 Monate kommuniziert, danach werde der MKB neu berechnet; es erfolge keine automatische Anpassung anhand von Indizes während der Vertragslaufzeit.

Falls sich Verarbeiter nicht an die Vereinbarungen hielten, würde ein Sanktionsmechanismus inkrafttreten, der letztlich bei schweren und wiederholten Verstößen zum Lizenzentzug der Marke „Bioland“ führen könne.

Bioland stehe klar für ein Milchmengenmanagement. Dieses sei angesichts der Nischenstellung der Bioland-Milch im Vergleich zu herkömmlicher Milch relativ einfach zu organisieren.

Weitere Ansätze für die mehr Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft

Derzeit werden in der Praxis einige Systeme zur Erfassung der Nachhaltigkeitsleistungen von landwirtschaftlichen Betrieben erprobt bzw. etabliert. Einige Beispiele dazu sind:

- Richtig Rechnen (Hiß, 2015) und Quarta Vista (Lay-Kumar et al., 2023): Ziel dieser Ansätze ist es, die Leistungen bzw. Beiträge der Produktionsbetriebe zur ökologischen, sozialen und regionalen Nachhaltigkeit in die betriebliche Finanzbuchführung zu integrieren.
- Nachhaltigkeitsmodul Milch: Dieser Ansatz wurde im Rahmen von QM-Milch (Qualitätsmanagement-Milch) entwickelt (Lindena et al., 2023). Das Modul enthält 86 Nachhaltigkeitskriterien und wurde deutschlandweit bereits von 15.000 Milchviehbetrieben mindestens einmal angewendet.
- Nachhaltigkeitssystem des Deutschen Instituts für Nachhaltige Agrarkultur (DINAK) (Rauterberg, 2022)
- DLG-Standard „Nachhaltige Landwirtschaft“: DLG-Standard Nachhaltige Landwirtschaft (2020) für unterschiedliche Produktionsrichtungen. (DLG, 2019)

Im Rahmen einer vom BMEL in Auftrag gegebenen Machbarkeitsstudie wurde untersucht, wie durch Datenkooperation in der Lebensmittelwertschöpfungskette Transparenz und Zweifelsfreiheit am Endprodukt hergestellt werden kann (PD, 2023). Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass Konsumenten mehr Information über Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft erhalten, diese wertschätzen und letztlich ihre Konsumententscheidungen danach ausrichten.

Entscheidend für den Erfolg dieser Ansätze ist, dass sie das Verhalten und Handeln der Akteure in der Wertschöpfungskette bis hin zu den Verbraucher*innen in Richtung Nachhaltigkeit verändern. Wenn die Konsumgüter schließlich im Handel mit den Nachhaltigkeitsversprechen (Label) bei den Verbraucher*innen einen verlässlichen glaubwürdigen Mehrwert erkennen lassen und dafür auch höher bepreist werden können, ist theoretisch auch für die Einkommen der Primärerzeuger ein Mehrwert denkbar.

Gegenwärtig wird vielerorts an Nachhaltigkeitsinhalten gearbeitet, um die Möglichkeiten des Artikel 210a GMO für die Erzielung von zusätzlichen Einkommen zu nutzen. Allerdings setzt dies über die gesetzlichen Normen hinausgehende Leistungen zum Beispiel in den Bereichen Umwelt, Klima Biodiversität oder Tierwohl voraus. Zusätzlich gilt, dass lediglich der Mehraufwand für diese Leistungen vertraglich mit Handelspartnern fixiert werden darf (Künstner, 2021; Brück, 2022).

e) Beispiele für Aktivitäten des LEH

Auch von Seiten des LEH werden Initiativen zur Organisation der Liefer- bzw. Wertschöpfungsketten entwickelt. Vor allem die genossenschaftlich organisierten Unternehmen REWE Group und EDEKA nutzen spezielle Ansätze.

Markenfleischprogramm von EDEKA Südwest (Edeka, o.J.)

- Bei diesem Markenfleischprogramm arbeitet das Unternehmen mit über 400 regional ansässigen Landwirten in den Bundesländern des Vertriebsgebietes von EDEKA Südwest zusammen.
- Dabei geht es um verschiedene Programme für konventionell und ökologisch erzeugtes Fleisch („Gutfleisch Schwein“ mit Haltungsstufe 2 sowie „Hofglück Schwein“, „Hofglück Geflügel“, „Bioland Schwein“ und „Schwarzwald Bio-Weiderind“ mit Haltungsstufe 4).
- Diese Verträge werden von Vertretern der Erzeugerseite als geeignete „Blaupause“ für weitere Mehrwertprogramme bezeichnet (Aussage eines Gesprächspartners der geführten Experteninterviews, siehe Kapitel 5.1).

REWE Lokal-Partnerschaften (REWE, 2020).

- Durch eine langfristige Zusammenarbeit in Form von Kooperationsverträgen soll den Landwirt*innen ein hohes Maß an Verlässlichkeit und Sicherheit geboten werden, v. a. bezüglich Mengenabnahmen und Erzeugerpreisen.
- REWE selbst bezeichnet diese Partnerschaften als Hilfe, die durch einen verbindlichen Verhaltenskodex inklusive einer unabhängigen Ombudsstelle für die direkten Vertragsbeziehungen zwischen dem Unternehmen und den landwirtschaftlichen Erzeugern in Deutschland reguliert wird.
- Damit sollen nach Angaben der REWE Group die regionalen und lokalen Erzeuger vor allem in den Bereichen Obst- und Gemüse, Molkerei, Fleisch und Wurst unterstützt und gefördert werden.

Aldi Süd (o.J.)

Aldi Süd wirbt seit Mitte 2022 damit, über das gesamte Jahr hinweg Regionalprodukte anzubieten. Auf der Homepage werden insgesamt 120 sogenannte Regionalhelden in den Mittelpunkt einer Kampagne zur Regionalität gestellt.

Lidl in Frankreich

Bemerkenswert ist die direkte Zusammenarbeit von Lidl in Frankreich mit den Landwirten in Form von Dreiparteienverträgen (Pleinchant, 2021). Der zuständige Exekutivdirektor für Einkauf und Marketing bei Lidl, Michel Biero, spricht sich für dreiseitige Verträge mit den Landwirten und den Verarbeitern aus, die jedoch nicht in das ÉGALIM-Gesetz aufgenommen worden seien. Inzwischen gibt es derartige Verträge zum Beispiel im Bereich Schweinefleisch (Teilstücke). In Deutschland wird diese Form der Verträge mit den Landwirten bislang kaum angewendet.

<p>Bibliografische Information: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.</p>	<p><i>Bibliographic information:</i> <i>The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliographie; detailed bibliographic data is available on the Internet at www.dnb.de</i></p>	<p>Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter www.thuenen.de</p> <p><i>Volumes already published in this series are available on the Internet at www.thuenen.de</i></p>
<p>Zitationsvorschlag – <i>Suggested source citation:</i> Forstner B (2023) Staatliches Verbot des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb der Produktionskosten : Erfahrungen in Spanien, Frankreich und Italien sowie Einschätzungen zu einer möglichen Umsetzung in Deutschland. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 154 p, Thünen Working Paper 220, DOI:10.3220/WP1692258758000</p>		<p>Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.</p> <p><i>The respective authors are responsible for the content of their publications.</i></p>



Thünen Working Paper 220

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuenen-working-paper@thuenen.de
www.thuenen.de

DOI:10.3220/WP1692258758000
urn:nbn:de:gbv:253-202308-dn066667-6