



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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.

Verbot des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrar- erzeugnissen unterhalb der Produktionskosten:

Weitere Erfahrungen in Spanien, Frankreich und
Italien (Stand 2024)

Bernhard Forstner

Thünen Working Paper 255

Bernhard Forstner

Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Bundesallee 63
38116 Braunschweig

Tel.: 0531 25701161

E-Mail: bernhard.forstner@thuenen.de

Thünen Working Paper Lfd.Nr. 255

Braunschweig/Germany, Dezember 2024

Zusammenfassung

Dieser Bericht baut auf die im Jahr 2023 veröffentlichte Analyse zum Verbot des Einkaufs von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln unterhalb der Herstellungskosten (Forstner, 2023) auf. Vor allem die jüngsten Erfahrungen und Einschätzungen bezüglich der Regulierungsmaßnahmen der Agrarerzeugerpreise in Spanien, Frankreich und Italien stehen dabei im Fokus. Zentrales Ziel der Gesetze in den drei Ländern, die 2018 bzw. 2021 in Kraft getreten sind, ist die Verbesserung der Einkommen in der Landwirtschaft durch die Sicherstellung von sogenannten kostendeckenden bzw. fairen Preisen für die Primärerzeuger. Dazu sollen auch Maßnahmen zur Veränderung der aus Sicht der Gesetzgeber bestehenden asymmetrischen Machtstrukturen in der Lebensmittel-Wertschöpfungskette zugunsten der Primärerzeuger beitragen.

Die rechtlichen Regelungen der Länder unterscheiden sich. Während Spanien und Italien ein striktes Verbot des Kaufs unter Produktionskosten mit Bezug auf unlautere Handelsbeziehungen formulierten, wählte Frankreich ein flexibleres Konstrukt, bei dem die Produktionskosten auf der Primärebene bei den Handelsverträgen lediglich zu berücksichtigen sind. Alle drei Länder zielen auf die gesamte Wertschöpfungskette und die kostenbezogene Preisermittlung von unten (Landwirtschaft) nach oben (Verarbeitung, Handel), wobei Frankreich mit Regelungen zu Kostentransparenzvorschriften, zur automatischen Preisanpassung bei Kostenänderung und zur Nichtverhandelbarkeit der Agrarrohstoffe in den weiteren Stufen der Wertschöpfungskette besonders weitreichende und detaillierte Vorschriften erlassen hat. In Frankreich wurde mit mehreren Gesetzen (EGAlim 1 bis 3) wiederholt nachgesteuert, weil Defizite bei den bis dahin geltenden Regelungen sowie weiterer Regelungsbedarf gesehen wurden.

In der ersten Studie (Forstner 2023) wurde als Schlussfolgerung der gewonnenen Erkenntnisse aus Gesprächen mit Expertinnen und Experten, mehreren branchenbezogenen Workshops und der Auswertung der vorliegenden einschlägigen Literatur von einer vergleichbaren Preisregulierung in Deutschland abgeraten. Dabei waren grundlegende ordnungspolitische und theoretische Erwägungen, die noch fehlende Evidenz der Wirkungen der bisherigen Maßnahmenumsetzung in den drei Ländern sowie eine kontroverse Diskussion der relevanten Stakeholder in Deutschland zur Thematik kostendeckender Preise ausschlaggebend. So stellt sich zum Beispiel die Frage, welche Produktionskosten (wie berechnet?) für ein Kaufverbot unter Herstellungskosten bzw. für eine Preisableitung 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“ (Forstner 2023, S. 120). Letztlich wurde die weitere Beobachtung der Entwicklungen in den anderen EU-Mitgliedstaaten empfohlen.

Letzteres wird mit der vorliegenden Studie verfolgt. Angesichts fehlender empirischer Wirkungsanalysen zu den neuen Gesetzen in Frankreich, Spanien und Italien greift die vorliegende Untersuchung in erster Linie auf Einschätzungen aus Medien- und Fachbeiträgen sowie eine eigene Expertenbefragung zurück. Einen besonderen Einblick auf die französischen EGAlim-Gesetze und deren Umstände bieten die Protokolle der im ersten Halbjahr 2024 einberufenen Untersuchungskommission in der Französischen Nationalversammlung zum Thema „Gründe für den Verlust der Ernährungssouveränität in Frankreich“. Diese enthalten Einschätzungen zahlreicher Stakeholder aller Ebenen der Lebensmittelkette in Frankreich, woraus sich auch zu den EGAlim-Gesetzen wichtige Informationen entnehmen und vorläufige Schlüsse ziehen lassen. Demnach funktionieren die EGAlim-Gesetze bislang nicht gut. Gründe sind die mangelnde Umsetzung der rechtlichen Vorgaben, die vielen Ausnahmen und der globale Wettbewerb bei international gehandelten Gütern. Vor allem die weltweit tätigen Industrieunternehmen und internationale Einkaufsallianzen haben Möglichkeiten, um nationale Regulierungen zu umgehen. Das sehr komplexe Regelwerk findet wenig Akzeptanz in der Praxis, was auch durch den Obersten Rechnungshof in Frankreich bestätigt wurde. Trotz der Existenz der Branchenverbände ist kein einvernehmliches Handeln erkennbar. Der Handel und die Verarbeitungsindustrie befinden sich weiterhin in jährlich sehr hart geführten Preisverhandlungen, die aus Sicht der Primärerzeuger trotz der EGAlim-Gesetze zu großem Preisdruck auf der Erzeugerebene führen. Die mehrfachen Nachjustierungen und Neuregelungen führen nach Einschätzung der Wirtschaftsbeteiligten zu einem hohen bürokratischen Aufwand, der insbesondere für die kleineren

Unternehmen schwer zu tragen ist. Von den Handelsunternehmen wird oftmals fehlende Kostentransparenz in der Wertschöpfungskette kritisiert, obwohl EGAlim ein Transparenzgebot beinhaltet.

In Spanien liegen lediglich empirische Ergebnisse zur Umsetzung des Lebensmittelkettengesetzes vor. Dabei zeigt sich, dass vor allem die Unternehmen der Primärerzeugung großenteils eine Verbesserung der Erzeugerpreise als Folge des Kettengesetzes erwarten. Dagegen ist eine entsprechende Erwartung bei den Nahrungsmittelherstellern und Handelsunternehmen wesentlich geringer. Die detaillierten Berichte über Kontrollen und Sanktionen einschließlich der Veröffentlichung der betroffenen Unternehmen geben zwar einen Einblick in die Häufigkeit und Struktur der Verstöße gegen das Kettengesetz, beinhalten aber keinerlei Informationen über dessen Wirkung.

Italien ist weiterhin schwer einzuschätzen. Zur Umsetzung und zu den Effekten des Kaufverbots unter Produktionskosten konnten keine relevanten Beiträge ausgewertet werden, so dass die Einschätzung des ersten Berichts, wonach die Regelung in der Praxis noch kaum umgesetzt wird, weiterhin gilt.

Die schriftlich durchgeführten Expertenbefragungen in Spanien, Frankreich und Italien führten nur zu wenigen Rückläufen. Die vorliegenden Antworten bestätigen allerdings die wesentlichen Einschätzungen der ersten Untersuchung von 2022. Gravierend sind die immer noch bestehenden Umsetzungsdefizite, die in Frankreich auch durch einen Bericht des Rechnungshofes für den Rindfleischbereich bestätigt werden. Sowohl in Spanien als auch in Frankreich wurden Verstärkungen der Kontrollen und Verschärfungen der Sanktionen zur Durchsetzung der neuen Gesetze angekündigt und teilweise auch schon umgesetzt.

Aufgrund teils wenig konkreter Begriffsdefinitionen in den neuen Gesetzen und gravierender Defizite bei deren Umsetzung dürfte rechtlichen Klagen und den resultierenden Gerichtsurteilen eine zunehmende Bedeutung für die Klärung von rechtlichen Begriffen und die Schaffung von Rechtssicherheit zukommen. Erste Verfahren zeigen, dass die Urteile in Einzelfällen gravierende Konsequenzen haben und weitere Klagen nach sich ziehen können.

Im Sommer 2024 hat nun die Europäische Kommission die Planung regulatorischer Initiativen veröffentlicht, die in der Ausrichtung den gesetzlichen Regelungen in Spanien und Frankreich entgegenkommen. Dies ist insofern bemerkenswert, weil es noch an empirischer Evidenz bezüglich der dort ergriffenen Maßnahmen mangelt. Aber noch liegen, abgesehen von den Ansätzen zur intensiveren Marktbeobachtung, keine konkreten Vorschläge auf dem Tisch. Mit dem jüngst als Ergebnis eines Stakeholder-Prozesses vorgelegten Bericht „Strategischer Dialog zur Zukunft der EU-Landwirtschaft“ wurden aber weitere Impulse in Richtung der Entwicklung von Politiken zugunsten sogenannter kostendeckender Erzeugerpreise ausgesendet.

Die vorliegende Untersuchung baut auf der vorangegangenen Studie (Forstner 2023) auf und dient der Aktualisierung. Die sich ergebenden Schlussfolgerungen ähneln stark denen der letzten Untersuchung: Von direkten gesetzlichen Eingriffen in die Erzeugerpreisbildung in Deutschland durch Mengensteuerung oder durch direkten Bezug auf die Produktionskosten wird abgeraten. Die inzwischen vorliegenden Erfahrungen und Entwicklungen in Spanien, Frankreich und Italien geben kaum einen Anlass, diese Schlussfolgerung in Frage stellen. Die Entwicklungen in diesen Ländern sollten jedoch mit besonderem Blick auf die regulatorischen Markteingriffe weiterhin aufmerksam beobachtet werden.

Für die deutsche Agrarpolitik ist es wichtig zu berücksichtigen, dass die in Spanien, Frankreich und Italien bestehenden Probleme teilweise anders geartet sind als in Deutschland. Hier besteht kein grundsätzliches Einkommensproblem in der Landwirtschaft, sondern nur bei bestimmten Gruppen mit Produktivitäts- und Effizienzdefiziten. Es gibt jedoch strukturelle Probleme, die es zu lösen gilt. Dies gilt vor allem für die Tierhaltung, bei der rechtliche Rahmenbedingungen und die Finanzierung eines Umbaus zu klären sind, um die bestehende Investitionszurückhaltung zu lösen. Grundsätzlich sollten jedoch Strukturprobleme möglichst mit strukturpolitischen Ansätzen und Einkommensprobleme mit gezielten sozialpolitischen Maßnahmen gelöst werden, nicht aber mit Eingriffen in den marktwirtschaftlich ausgerichteten Preismechanismus. Wichtig ist allerdings, dass die Bedingungen für die Funktionsfähigkeit der Märkte gegeben sind. Für Deutschland stellt sich außerdem aufgrund der starken Integration in den internationalen (Agrar-) Handel auch die Frage der

internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Vorteile offener Märkte stärker als für andere Mitgliedstaaten der EU. Eine stärkere Reglementierung von Teilmärkten könnte zu negativen Effekten auf anderen Märkten führen und insgesamt nachteilig sein.

Die laufenden Initiativen auf EU-Ebene, die auf Maßnahmen zur Gewährleistung von kostendeckenden Erzeugerpreisen abzielen, sollten wissenschaftlich diskutiert und begleitet werden. Ob die angestrebte Intensivierung der Marktbeobachtung auf EU-Ebene zu größerer Transparenz der Kosten, Margen und Gewinne auf den verschiedenen Ebenen führt, bleibt abzuwarten. Vor dem Hintergrund des damit verbundenen Bürokratieaufwands sollten die damit einhergehenden zusätzlichen Kosten gründlich geprüft werden, bevor weitere Schritte vorgenommen werden. Darüber hinaus sollten auch die ordnungspolitischen Bedenken und mögliche notwendige Folgemaßnahmen wie zum Beispiel eine stärkere Mengensteuerung bedacht werden.

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

JEL-Codes: Q10, Q13, Q18

Summary

This report builds on the analysis published in 2023 on a ban on purchasing agricultural products and food below the cost of production (Forstner, 2023). In particular, it focuses on recent experiences and evaluations of regulatory measures on agricultural producer prices in Spain, France and Italy. The central aim of the laws in the three countries, which will enter into force in 2018 and 2021 respectively, is to improve incomes in agriculture by ensuring so-called cost-covering or fair prices for primary producers. Measures to change the asymmetrical power structures in the food value chain in favour of primary producers are also expected to contribute to this.

The legislation varies from country to country. While Spain and Italy have formulated a strict prohibition on buying below production costs, with reference to unfair trade relations, France has opted for a more flexible construct in which production costs at primary level are only to be taken into account in trade contracts. All three countries target the entire value chain and cost-based pricing from the bottom (agriculture) to the top (processing, trade), with France enacting particularly far-reaching and detailed regulations with provisions on cost transparency rules, automatic price adjustment in case of cost changes and non-negotiability of agricultural commodities in the further stages of the value chain. In France, several pieces of legislation (EGAlim 1 to 3) have been introduced several times, as shortcomings in the regulations in force at the time were identified and further regulation was required.

In the first study (Forstner 2023), the results of discussions with experts, several industry-related workshops and an evaluation of the relevant literature advised against comparable price regulation in Germany. This was based on fundamental regulatory and theoretical considerations, the lack of evidence on the effects of the measures implemented so far in the three countries, and a controversial discussion among the relevant stakeholders in Germany on the issue of cost-covering prices. For example, the question arises as to which production costs (how calculated?) should be used for a purchase ban below production costs or for a price derivation. "The higher the production costs are set in order to take the less productive producers with them, the greater the production incentives for the more productive farms would be, which in turn would lead to the problem of volume control" (Forstner 2023, p. 120). Finally, further monitoring of developments in other EU Member States was recommended.

The latter is the aim of this study. In the absence of empirical impact analyses of the new laws in France, Spain and Italy, this study relies primarily on assessments from the media and specialist articles, as well as our own expert survey. A particular insight into the French EGAlim laws and their context is provided by the minutes of the French National Assembly's investigatory commission on "Reasons for the loss of food sovereignty in France". These include assessments by numerous stakeholders at all levels of the food chain in France, which also provide important information and preliminary conclusions on the EGAlim laws. According to these, the EGAlim laws have not worked well so far. The reasons for this are the lack of implementation of the legal requirements, the many exemptions and the global competition for internationally traded goods. In particular, global industrial companies and international purchasing alliances have been able to circumvent national regulations. The very complex regulatory framework is not widely accepted in practice, as confirmed by the French Court of Auditors. Despite the existence of industry associations, there is no evidence of consensual action. The trade and the processing industry continue to engage in very tough annual price negotiations which, from the point of view of the primary producers, lead to strong price pressure at producer level, despite the EC Alim legislation. According to economic operators, the numerous adjustments and new regulations lead to a high level of bureaucracy, which is particularly difficult for smaller companies to bear. Traders often criticise the lack of cost transparency in the value chain, even though EGAlim includes a transparency requirement.

In Spain, only empirical results on the implementation of the Food Chain Act are available. These show that primary producers in particular expect an improvement in producer prices as a result of the law. On the other hand, food producers and traders have much lower expectations. Although the detailed reports on inspections and sanctions, including the publication of the companies concerned, provide an insight into the frequency and structure of infringements of the Chain Act, they do not contain any information on its impact.

Italy remains difficult to assess. It was not possible to evaluate any relevant contributions on the implementation and effects of the ban on purchases below cost price, so that the assessment made in the first report, according to which the regulation is still hardly implemented in practice, remains valid.

The written surveys of experts in Spain, France and Italy resulted in only a few replies. However, the available replies confirm the main findings of the first study in 2022. The remaining implementation deficits are serious, as confirmed in France by a report of the Court of Auditors for the beef sector. In both Spain and France, stricter controls and sanctions to enforce the new legislation have been announced and, in some cases, already implemented.

Given the sometimes vague definitions of terms in the new laws and serious shortcomings in their implementation, litigation and the resulting court rulings are likely to play an increasingly important role in clarifying legal terms and creating legal certainty. Initial proceedings show that the rulings have serious consequences in individual cases and may lead to further litigation.

In the summer, the European Commission published plans for regulatory initiatives in line with the legislation in Spain and France. This is noteworthy given the lack of empirical evidence on the measures taken in these countries. However, there are still no concrete proposals on the table, apart from approaches to more intensive market monitoring. However, the recent report "Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture", which is the result of a stakeholder process, has given further impetus to the development of policies in favour of so-called cost-covering producer prices.

This study builds on and updates the previous study (Forstner 2023). The resulting conclusions are very similar to those of the previous study: direct legal intervention in producer price formation in Germany through volume control or direct reference to production costs is not recommended. The experience and developments now available in Spain, France and Italy give little reason to question this conclusion. However, developments in these countries should continue to be closely monitored, especially with regard to regulatory market interventions.

For German agricultural policy it is important to bear in mind that some of the problems in Spain, France and Italy are of a different nature to those in Germany. There is no fundamental income problem in agriculture, whereas a lack of profit exists in certain groups with productivity and efficiency deficits. However, there are structural problems that need to be addressed. This applies in particular to livestock farming, where the legal framework and the financing of conversion need to be clarified in order to overcome the existing reluctance to invest. In principle, however, structural problems should be solved by structural policy approaches wherever possible, and income problems by targeted social policy measures, but not by intervention in the market price mechanism. However, it is important that the conditions for the proper functioning of markets are in place. Due to its strong integration in international (agricultural) trade, the question of international competitiveness and the advantages of open markets is also more important for Germany than for other EU member states. Increased regulation of sub-markets could have negative effects on other markets and be detrimental overall.

Ongoing initiatives at EU level aimed at measures to ensure cost-covering producer prices should be discussed and monitored scientifically. It remains to be seen whether the planned intensification of market surveillance at EU level will lead to greater transparency of costs, margins and profits at the various levels. In view of the bureaucracy involved, the additional costs should be carefully assessed before any further steps are taken. In addition, regulatory concerns and possible necessary follow-up measures, such as tighter volume control, should also be considered.

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

JEL-Codes: Q10, Q13, Q18

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	i
Summary	iv
Abbildungsverzeichnis	II
Abkürzungsverzeichnis	III
1 Einleitung	1
2 Ergebnisse der ersten Studie	3
3 Neue rechtliche Regelungen in Frankreich, Spanien und Italien seit 2022	5
4 Ökonomische Entwicklungen im Ländervergleich	8
4.1 Statistische Rahmendaten	8
4.2 Entwicklung der Erzeugungspreise	13
4.3 Entwicklung der (Faktor-)Einkommen	15
4.4 Zwischenfazit	16
5 Entwicklungen im Zusammenhang mit Erzeugerpreisregulierung in Frankreich, Spanien und Italien	18
5.1 Frankreich	19
5.1.1 Medien- und Fachbeiträge	19
5.1.2 Untersuchungskommission „Ernährungssouveränität“	24
5.1.3 Gerichtliche Verfahren und Entscheidungen	33
5.1.4 Expertenbefragung	35
5.2 Spanien	38
5.2.1 Medien- und Fachbeiträge	38
5.2.2 Kenntnis und Anwendung des LMK-Gesetzes	39
5.2.3 Ergebnisse staatlicher Kontrolle der LMK-Umsetzung	41
5.2.4 Gerichtliche Verfahren und Entscheidungen	42
5.2.5 Expertenbefragung	42
5.3 Italien	45
5.3.1 Medienbeiträge	45
5.3.2 Expertenbefragung	46
5.4 Fazit	46
6 Ausblick: Wie geht es weiter in der EU?	47
7 Schlussfolgerungen	49
Literaturverzeichnis	52

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 4-1:	Rückgang der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien (2010-2020)	9
Abbildung 4-2:	Landwirtschaftliche Erzeugung – Produktionswert zu Herstellungspreisen (2014-2023, Werte in Realpreisen)	10
Abbildung 4-3:	Entwicklung der Rinderhaltung in Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien (2014-2023)	11
Abbildung 4-4:	Entwicklung der Schweinehaltung in Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien (2014-2023)	11
Abbildung 4-5:	Preisentwicklung bei Verbrauchsartikeln und Nahrungsmitteln (2015-2023)	12
Abbildung 4-6:	Entwicklung der Erzeugerpreise bei Milch in Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien (1/2015–4/2024)	13
Abbildung 4-7:	Entwicklung der Erzeugerpreise bei Schweinefleisch in Deutschland, Spanien und Frankreich (Klasse E, 1/2015–5/2024)*	14
Abbildung 4-8:	Reale Entwicklung der Faktoreinkommen je Arbeitskrafteinheit in Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien (2014/15-2023)	15
Abbildung 4-9:	Betriebseinkommen je Arbeitskrafteinheit in Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien (2015-2023)	16

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Außer-Haus-Verpflegung
AICA	Agencia de Información y Control Alimentarios [<i>Behörde für Lebensmittelinformation und -kontrolle</i>]
ANIA	Association Nationale des Industries Alimentaires
ASEDAS	Spanish Association of Distributors, Self-Service Stores and Supermarkets
BDM	Bundesverband Deutscher Milchviehalter e.V.
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
CECU	Federación de Consumidores y Usuarios
CNIEL	Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière
CNIV	Comité national des interprofessions des vins d'appellation d'origine et à indication géographique
COPA	Comité des organisations professionnelles agricoles
CR	Coordination Rurale [<i>Französische Bauerngewerkschaft</i>]
DGCCRF	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes [<i>Generaldirektion für Wettbewerb, Verbraucherschutz und Betrugsbekämpfung</i>]
DE	Deutschland
EGAlim	États généraux de l'alimentation [<i>Generalstände der Ernährung</i>]
ES	Spanien
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
Eurostat	Europäisches Statistisches Amt
FADN	Farm Accountancy Data Network [<i>Jahresabschlussdaten des Netzwerks landwirtschaftlicher Betriebe</i>]
FCD	Fédération du Commerce et de la Distribution
FENIL	Nationale Verband der Spanischen Milchwirtschaft
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles [<i>Größter Französischer Bauernverband</i>]
FR	Frankreich
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GMO	Gemeinsame Marktorganisation
Ibid.	Wie in der soeben angegebenen Quellenangabe (ebenda)
INRAE	l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
IT	Italien
LEH	Lebensmitteleinzelhandel
LMK	Lebensmittelkette
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación [<i>Ministerium für Landwirtschaft Fischerei und Lebensmittel</i>]
MASA	Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire [<i>Ministerium für Landwirtschaft und Ernährungssouveränität</i>]
OCA	Observatorio Cadena Alimentaria [<i>Beobachtungsstelle für die Lebensmittelkette</i>]
OFPM	Observatoire de la Formation des Prix et des Marges des Produits Alimentaires [<i>Beobachtungsstelle für Preisbildung und Margen bei Lebensmitteln</i>]
OPL	Organización de Productores de Leche
PLOA	Pacte et loi d'orientation et d'avenir agricoles
UTP	Unfair Trade Practices [<i>Unlautere Handelspraktiken</i>]
WTO	World Trade Organisation [<i>Welthandelsorganisation</i>]

1 Einleitung

Der Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2021 bis 2025 adressiert im Bereich Landwirtschaft und Ernährung das Thema Lebensmittelmarkt im Hinblick auf einen „fairen Wettbewerb mit fairen Preisen“ (Regierungskoalition, 2021). Der Vertrag enthält den Hinweis, eine Prüfung eines Verkaufsverbots von Lebensmitteln unter Produktionskosten durchzuführen. Daraufhin beauftragte das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL – Referat 421) erstmals im März 2022 das Thünen-Institut, ein „Verbot des Einkaufs von Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln unterhalb der Herstellungskosten“ zu prüfen und dabei Erfahrungen in Spanien, Frankreich und Italien einzubeziehen. Diese Untersuchung wurde im April 2023 mit einem Arbeitsbericht abgeschlossen (Forstner, 2023). Diese Untersuchung kam im Kern zu dem Ergebnis, dass von Regelungen zu einer produktionskostenbezogenen Preisbildung in Deutschland abgeraten wird. Neben grundsätzlichen Erwägungen, die sich ordnungspolitisch aus den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft ableiten lassen, und den Ergebnissen mehrerer Workshops mit zahlreichen Stakeholdern liefern auch die bisherigen Erfahrungen in Spanien, Frankreich und Italien keine überzeugenden Argumente, in Deutschland in die Preisbildung auf den Agrar- und Lebensmittelmärkten einzugreifen. Allerdings gab es in den drei Ländern zum Zeitpunkt der Untersuchung jeweils noch gravierende Umsetzungsdefizite. Daher, so die Empfehlung im Bericht, sollte aufgrund der erst kurzen Geltungsdauer der relevanten Regelungen in Spanien, Frankreich und Italien deren weitere Umsetzung und Entwicklung bezüglich Erzeugerpreise und Einkommen in der Landwirtschaft beobachtet werden.

Gemeinsam ist den drei Ländern, dass zwischen den Primärerzeugern und den Erstabnehmern vor der Warenlieferung verpflichtend schriftliche Verträge mit bestimmten Inhalten (Qualität, Menge, Preis, Liefer- und Zahlungsbedingungen etc.) zu schließen sind. Auch in Deutschland wurde darüber diskutiert, im Milchbereich eine entsprechende Regelung gemäß Artikel 148 GMO einzuführen (BMEL, 2024b; MEG, 2018; Hufelschulte, 2024). Bislang hat die Bundesregierung diesbezüglich noch keinen konkreten Vorstoß unternommen. Zu diesem Aspekt wurde im Auftrag des BMEL etwa zeitgleich zur oben erwähnten Untersuchung vom Thünen-Institut für Marktanalyse eine Untersuchung zu den Lieferbeziehungen zwischen milcherzeugenden Betrieben und Molkereien in Deutschland durchgeführt (Knuck et al., 2023). Diese Analyse kam zum Ergebnis, dass in der Praxis bereits unterschiedliche Arrangements der Lieferbeziehungen bestehen und somit individuelle Optionen für die Marktteilnehmenden möglich sind. Staatliche Vorschriften zu spezifisch gestalteten Verträgen seien daher nicht erforderlich. Allerdings sollten auch hier weitere empirische Untersuchungen zur Stärkung der Validität der Analyseergebnisse erfolgen (ibid.).

Der Empfehlung im ersten Bericht zum Kaufverbot unter Produktionskosten folgend hat das BMEL das Thünen-Institut in 2024 beauftragt, die Entwicklungen im Zusammenhang mit den gesetzlichen Regelungen zur Beeinflussung der Erzeugerpreise in den Ländern Frankreich, Spanien und Italien weiter zu beobachten und zu untersuchen. Inzwischen sind seit Inkrafttreten der relevanten Gesetze zum Ende 2021 bis 2024 drei Jahre vergangen. Erste Effekte sollten eingetreten und Erfahrungen mit den neuen Gesetzen sollten mittlerweile gesammelt worden sein, sodass deren Bewertung auf einem deutlich solideren Informationsfundament als zur Zeit der ersten Untersuchung aufbauen kann. Aus deutscher Sicht ist vor allem interessant, ob sich die Verhältnisse von Kosten und Erzeugerpreisen bzw. die Gewinn- und Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Unternehmen und der dort Arbeitenden verbessert hat, weil dies ja letztlich das zentrale Ziel der Gesetzgebungen zur Kostenorientierung der Erzeugerpreise ist.

Vor diesem Hintergrund stehen folgende Fragen im Mittelpunkt dieser Untersuchung:

- Wie haben sich die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise in den relevanten Ländern Spanien, Frankreich, Italien und Deutschland in den letzten Jahren entwickelt?
- Wie haben sich die Einkommen in der Landwirtschaft und der Landwirtinnen und Landwirte in diesen Ländern in den letzten Jahren entwickelt?

- Wie beurteilen Expertinnen und Experten in Spanien, Frankreich und Italien die Wirkungen und Wirksamkeit der Gesetze? Dabei sollen auch die verfügbaren Veröffentlichungen und Pressemitteilungen relevanter Akteure (Ministerien, Wissenschaft, Statistische Einrichtungen, Verbände etc.) berücksichtigt werden.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert. Zunächst werden die Ergebnisse der ersten Analyse kurz rekapituliert (Kapitel 2). Anschließend werden die zentralen rechtlichen Änderungen seit Beginn 2022 in Spanien, Frankreich und Italien zusammengefasst (Kapitel 3). Anhand der Entwicklung relevanter Indikatoren im Ländervergleich (einschl. Deutschland) werden in Kapitel 4 mögliche Struktur- und Einkommensprobleme dargestellt. Kapitel 5 enthält die Ergebnisse von aktuellen Experteneinschätzungen und von Beiträgen der Fach- und Tagespresse. Der Bericht nimmt am Ende noch Bezug auf jüngste Entwicklungen auf EU-Ebene und leitet schließlich einige Schlussfolgerungen für die deutsche Agrarpolitik ab.

2 Ergebnisse der ersten Studie

Die vorhergehende Studie zum Thema „Staatliches Kaufverbot bei Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb der Produktionskosten“ (Forstner, 2023) enthält eine Darstellung und fachliche Bewertung der im Jahr 2021 in Spanien, Frankreich und Italien verabschiedeten Gesetze zur Regulierung der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise anhand der Erzeugungskosten. Diese Gesetze sollen zu einer veränderten Verteilung der Kräfteverhältnisse in der Lebensmittelkette (LMK) zugunsten der Primärerzeugung beitragen.¹ Die ersten Anstöße zu den Gesetzen in Spanien und Frankreich gingen von tierhaltenden Branchen aus und hier vor allem von den milcherzeugenden Betrieben.

Die jeweiligen gesetzlichen Regelungen in Spanien, Frankreich und Italien beinhalten einige wesentliche Unterschiede. In Spanien und Italien wird ein Kauf (oder Verkauf) von Agrarerzeugnissen zu Preisen unterhalb der Erzeugungskosten als „unfaire Handelspraxis“² definiert und anhand dieser EU-Richtlinie verboten. Dagegen bezieht sich Frankreich bei seiner Regelung primär auf die Bildung von Branchenorganisationen gemäß den Artikeln 148/168 der Gemeinsamen Marktorganisation (GMO) und verpflichtet die Vertragspartner zur Berücksichtigung der Erzeugungskosten bei den Preisvereinbarungen. Die initialen Preisvorschläge bzw. die anzuwendende Preisformel gehen von der Erzeugerseite aus. Die Branchenverbände sollen Indikatoren zu den wesentlichen Kostenbestandteilen bereitstellen, anhand derer Anpassungen der Preise im Zeitablauf erfolgen können. Frankreich lässt somit im Vergleich zu Spanien und Italien wesentlich mehr Spielraum bei der Preisgestaltung in den Verhandlungen der Vertragsparteien. Hinzuweisen ist auch auf die Frequenz der gesetzlichen Regelungen in Frankreich (2018, 2021, 2023), mit denen beschlossene Regelungen nachgesteuert werden; zuletzt wurde im Frühjahr 2023 ein neuer Gesetzesvorschlag mit weiteren Regulierungen der Marktpreisbildung verabschiedet.

Gemeinsam ist den drei Ländern, dass die Verkäufe vom Primärerzeuger an den ersten Abnehmenden bzw. Aufkaufenden durch einen schriftlichen Vertrag mit bestimmten Inhalten (Menge, Preis, Qualität, Lieferzeit, Bezahlungsmodalitäten etc.) geregelt werden müssen. In Italien besteht diese Pflicht bereits seit 2010; in Spanien und Frankreich wurde eine allgemeine Vertragspflicht 2013 bzw. 2018 eingeführt. Kleine „Geschäfte“, Direktvermarktung und – unter bestimmten Bedingungen – die Abgabe an Erfassungs- und Verarbeitungsgenossenschaften sind vom Abschluss schriftlicher Verträge ausgenommen.

Alle drei Länder verfolgen mit diesen Gesetzen das Ziel, den Verbraucherpreis nicht (ausschließlich) im Wettbewerb auf den verschiedenen Handelsstufen zu ermitteln, sondern die von unten (Primärerzeugung) nach oben (Verarbeitung und Handel) anfallenden Kosten in den Verbraucherpreisen abzubilden. In allen drei Ländern sollen die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise in den weiteren Stufen der Wertschöpfungskette erhalten bzw. gesichert werden. Im Idealfall entspräche der Preis auf der jeweiligen Handelsstufe den Grenzkosten der Produktion. Würden diese nicht gedeckt, ginge die Produktion zurück und die Preise stiegen an. Soweit die Theorie.

Die fachliche Analyse der Agrarpreisregulierung in den drei Ländern anhand der Expertenbefragungen ergab, dass die Gesetze Anfang des Jahres 2023 hinsichtlich ihrer Umsetzung noch am Anfang standen und viele Ausnahmetatbestände beinhalteten. Daher waren zum Zeitpunkt der ersten Untersuchung noch kaum Effekte erkennbar.³ Die Ziele der preisregulierenden Gesetze wurden von den befragten Akteuren überwiegend begrüßt, wengleich diese teilweise als sehr ambitioniert oder gar „utopisch“ angesehen wurden. Probleme wurden von einigen Stakeholdern bezüglich der Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbssituation in offenen Märkten, in den ungleichen Erzeugungskosten auf der Primärebene sowie in den entstehenden Bürokratiekosten

¹ Die relevanten Gesetze sprechen davon, die „Ausgewogenheit der Handelsbeziehungen im Agrar- und Lebensmittelsektor zu gewährleisten und eine gesunde, nachhaltige und frei zugängliche Versorgung“ und „Verbesserung der Entlohnung der Landwirte“ (Frankreich) oder eine „Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Lebensmittelkette (Spanien)“ zu fördern.

² Gemäß Richtlinie (EU) 2019/633 vom 17.4.2019 (kurz "UTP-Richtlinie").

³ Befragungen mit Stand Ende 2022/Anfang 2023.

(u. a. Kontrollaufwand, Durchsetzung von Sanktionen, Transparenznachweise, Generierung der Kostenindizes) gesehen. Zusätzlich verringern nach Ansicht vieler Befragter zahlreiche Ausnahmen –in Frankreich sind ganze Branchen ausgenommen – die Effektivität der Gesetze für eine stärkere Kostenorientierung der Erzeugerpreise.

In Spanien gibt es eine allgemeine Regelung zu einer auf den Produktionskosten jedes einzelnen Erzeugers beruhenden Preisbildung. Die Umsetzung dieser einzelbetrieblich orientierten Regelung scheint in der Praxis jedoch kaum möglich zu sein. In Frankreich ist lediglich eine Kostenorientierung der Erzeugerpreise vorgeschrieben, wobei zahlreiche Branchen auf Antrag und per Regierungsdekret von den gesetzlichen Vorgaben ausgenommen sind. In Italien ist die Umsetzung der gesetzlichen Regelung für ein Kaufverbot unter Produktionskosten quasi nicht erkennbar.

Anders ist die Situation in **Deutschland**: Hier besteht weder eine Verpflichtung zum Vertragsabschluss zwischen Primärebene und Abnehmer (Verarbeitung, Handel) vor Lieferung der Waren noch gibt es Vorschriften bezüglich einer Kostenorientierung bei der Preisfindung. Zwar wurde die Einführung einer Vertragspflicht im Bereich der Milcherzeugung in den Jahren 2022/23 in Politik und Praxis intensiv diskutiert, aber letztlich hat das BMEL keinen Gesetzentwurf zur nationalen Durchführung des grundlegenden Artikel 148 der Gemeinsamen Marktorganisation (GMO) für das parlamentarische Verfahren erarbeitet.

Mehrere im Winter 2022/23 durchgeführte Workshops mit einer breiten Beteiligung der relevanten Stakeholder in Deutschland zeigten unterschiedliche Interessenslagen im Hinblick auf eine stärkere Regulierung durch eine kostenorientierte Erzeugerpreisbildung. Einerseits plädierten vor allem einige Vertreterinnen und Vertreter der Primärerzeugung (v. a. Bund Deutscher Milchviehhalter, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft) sowie Umwelt- und Verbraucherverbände für eine Kostenorientierung der Erzeugerpreise, die durch weitere Markteingriffe (Mengensteuerung) – möglichst auf EU-Ebene – begleitet werden müsste. Andererseits sprachen sich andere Gruppen der Primärerzeugung (v. a. Deutscher Bauernverband), die Vertretungen der Verarbeitungsindustrie und des Groß- und Einzelhandels gegen diese Form der Marktregulierung aus. Zentrale Argumente gegen ein Kaufverbot unter Produktionskosten waren vor allem die unterschiedlichen Produktionsbedingungen der Erzeugung in Deutschland, die vielfältigen Betriebs- und Produktionsstrukturen, ein möglicher Verlust an Wettbewerbsfähigkeit auf internationalen Märkten sowie die im Fall einer stärkeren Regulierung zu erwartenden Durchführungs- und Kontrollkosten (z. B. im Zusammenhang mit einer staatlichen Mengensteuerung).

Aus ökonomischer Sicht dürfte eine Orientierung des Erzeugerpreises an definierten durchschnittlichen Referenzkosten die bestehenden Wettbewerbsunterschiede zwischen Betrieben am Markt eher verstärken und vorhandene Einkommensprobleme kleinerer und wenig effizienter Betriebe nur kurzfristig etwas lindern. Eine generelle Erhöhung des Erzeugerpreises würde zwar allen Betrieben höhere Einkommen bescheren, doch größere Betriebe würden von den zusätzlichen Gewinnen angesichts höherer Verkaufsmengen überproportional profitieren. Über Investitionen und den Wettbewerb am Bodenmarkt könnte auf diese Weise die Marktposition von effizienten Großbetrieben zusätzlich gestärkt werden.

Diese Erkenntnisse führten schließlich in der ersten Untersuchung zu folgenden Schlussfolgerungen (Forstner, 2023: 115 ff.):

- Von einem Kaufverbot von Agrarprodukten und Lebensmitteln unter Herstellungskosten in Deutschland wird derzeit abgeraten.
- Die vielfach geforderte verpflichtende Einführung von schriftlichen Verträgen bei Handelsgeschäften im Agrarbereich vor der Lieferung von Waren sollte in einer eigenen Untersuchung analysiert werden.
- Da die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen zur Vertrags- und Preisregulierung in Spanien, Frankreich und Italien in der Praxis entweder noch nicht oder erst ansatzweise erfolgt ist, ist eine weitere Beobachtung der weiteren Entwicklung in diesen Ländern sinnvoll.

Letzteres erfolgt mit diesem Bericht, für den sowohl Expertinnen und Experten zum aktuellen Stand befragt als auch die veröffentlichten Untersuchungsergebnisse und Medienbeiträge analysiert wurden.

3 Neue rechtliche Regelungen in Frankreich, Spanien und Italien seit 2022

Seit Beginn des Jahres 2022 gab es bei den rechtlichen Regelungen zur Agrar- und Lebensmittelkette in Frankreich, Spanien und Italien einige Veränderungen, die im Folgenden kurz beschrieben werden. Dies gilt besonders für Frankreich, wo die Handels- und Vertragsbeziehungen zwischen der Verarbeitungs- und der Handelsstufe in einigen Bereichen neu geregelt wurden. Die Veränderungen in den drei Ländern werden nachfolgend nacheinander dargestellt.

Frankreich

Ausgehend von der Wahrnehmung, dass die intensiven jährlichen Preisverhandlungen zwischen Industrieunternehmen und Handelsketten auf Kosten der Primärerzeugung ausgetragen werden, wurde mit der Verabschiedung des ersten EGAlim⁴-Gesetzes (2018) das Ziel verfolgt, „die Ausgewogenheit der Handelsbeziehungen im Agrar- und Lebensmittelsektor zu gewährleisten und eine gesunde, nachhaltige und frei zugängliche Versorgung zu fördern“⁵. Das EGAlim 2 (2021) zielte u. a. auf den Schutz der Vergütung der Landwirte. Dieses Gesetz sollte das vorhergehende ergänzen und in seiner Wirkung verstärken. Zentrale Aspekte waren die Berücksichtigung der Produktionskosten bei der festzulegenden Preisformel zwischen Primärerzeuger und aufnehmender Hand, die Verpflichtung zur Preistransparenz⁶ und die Nichtverhandelbarkeit des Anteils, den der Preis für landwirtschaftliche Rohstoffe und Verarbeitungserzeugnisse am Verkaufspreis des Verarbeiters bzw. der Lieferanten des Einzelhandels ausmacht. Letzteres war durch drei unterschiedlich transparente Optionen möglich, wobei seitens der Industrieunternehmen hauptsächlich die am wenigsten transparente Option in der Praxis gewählt wird, um dem Handel nicht zu viele Informationen über die Kostenstrukturen und Margen zu geben.⁷ Ein weiterer wichtiger Aspekt war die automatische Preisanpassung bei Kostenänderungen anhand von Kostenindizes (siehe Forstner, 2023; S. 31 ff.).

Seit März 2023 wurden mit dem sogenannten EGAlim 3 („Descrozaillie“-Gesetz) zusätzliche Vorschriften im Handelsrecht eingeführt, die das Verhältnis zwischen den Lieferanten (v. a. der Verarbeitungsindustrie) und den Handelsunternehmen (LEH und Einkaufszentralen) regeln und auf dieser Stufe zur Stärkung des Gleichgewichts der Handelsbeziehungen beitragen sollten. Folgende Regelungen sind seitdem neu (Planty, 2023):

- **Nichtverhandelbarkeit von Agrarrohstoffen:** Dieser mit dem EGAlim 2 für den Bereich der Herstellermarken neu eingeführte Grundsatz wird auf Handelsmarken ausgeweitet. Verboten ist nun, den Anteil des Lieferantenpreises für Agrarrohstoffe und Verarbeitungserzeugnisse, die zu mehr als 50 Prozent auch aus Agrarrohstoffen hergestellt werden, in die Handelsverhandlungen zwischen den Industrieunternehmen und den (Lebensmittel-)Händlern einzubeziehen.
- **Mengen- und Preistransparenz:** Die Regelung bezüglich Agrarrohstoffen in verarbeiteten Erzeugnissen wird nun auf den Anteil erweitert, den der Einkaufspreis für landwirtschaftliche Rohstoffe an diesem vereinbarten Preis ausmacht. Dazu ist die Abgabe einer zusätzlichen Bescheinigung in Bezug auf Option 3 der Preistransparenz erforderlich. Der Käufer kann nun auf eigene Kosten vom Lieferanten verlangen, dass dieser

⁴ Etat Généraux de l’Alimentation.

⁵ Übersetzung des Gesetzestitels von EGAlim 1 (La Loi „pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable“).

⁶ 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.

⁷ Von den drei möglichen Optionen wird die volle Transparenz (Option 1) praktisch überhaupt nicht benutzt, die partielle Transparenz (Option 2) wird ebenfalls kaum genutzt; in rund 75 % der Fälle wird die 3. Option gewählt, die durch eine zertifizierte Stelle (z. B. Wirtschaftsprüfungsunternehmen), die die Mengen und Werte der Agrarrohstoffe in den verarbeiteten Produkten feststellen muss. Diese hauptsächlich gewählte Option liefert jedoch nach Experteneinschätzung dem Handel und den Verbrauchern keine Informationen über Anteile der Agrarrohstoffe.

einen unabhängigen Dritten beauftragt, der die Richtigkeit der übermittelten Informationen zu den in den verarbeiteten Erzeugnissen enthaltenen Agrarrohstoffen bestätigt.⁸

- **Mehr Rechte für Lieferanten:** Falls bei den Jahresverhandlungen zwischen Industrie- und Handelsunternehmen bis zu einem bestimmten Stichtag (1. März) keine Einigung erzielt wird, darf der Lieferant – auch mit Festlegung einer Kündigungsfrist oder nach Einschaltung eines Mediators – die Belieferung einstellen. Bislang musste der Lieferant bei fehlender Einigung zu den alten Bedingungen weiterhin liefern. Die Groß- und Einzelhändler können sanktioniert werden, wenn sie die Verhandlungsfristen nicht einhalten. Die Verhandlungsführung der Vertragsparteien muss konstruktiv und seriös bzw. ergebnisorientiert sein (Grundsatz des guten Glaubens).
- **Internationale Einkaufsgemeinschaften:** Alle Verhandlungen über Produkte, die für den Verkauf im Inland bestimmt sind, unterliegen dem französischen Recht.⁹ Dem Einzelhandel sollen die Möglichkeiten genommen werden, durch europaweit agierende Einkaufsgemeinschaften (z. B. EuroCommerce) die in Frankreich geltenden Regelungen zu umgehen (Malissin, 2024).
- **Sanktionen:** Die Verwaltungsstrafen für Akteure, die sich nicht an den gesetzlichen Rahmen halten, wurden deutlich erhöht. Sie können nun bis zu einer Million Euro für eine juristische Person betragen. Bei einem Verstoß gegen Liefer- und Logistikverpflichtungen seitens der Lieferanten darf die Sanktionshöhe maximal 2 Prozent des Wertes der betroffenen Waren betragen.
- **Sonder- bzw. Aktionsangebote:** Die entsprechenden Bestimmungen aus dem EGAlim 2 (zeitlich bis Ende 2023 begrenzt) wurden mit EGAlim 3 bis zum 15.04.2026 verlängert. Die Sonder- bzw. Aktionsangebote in Supermärkten dürfen max. 34 Prozent des Warenwertes und max. 25 Prozent des Volumens umfassen. Dadurch sind Aktionen wie „zwei zum Preis von einem“ oder „zwei gekauft, drittes geschenkt“ weiterhin nicht möglich.
- **Schwelle für den Wiederverkauf (Einstandspreis +10 %):** Die mit dem EGAlim 1 eingeführte Regelung wird verlängert. Damit soll mehr Spielraum für höhere Erzeugerpreise geschaffen werden. Diese Maßnahme soll den Einzelhändlern höhere Gewinnspannen ermöglichen, von denen auch die Lebensmittelindustrie und schließlich die Primärerzeuger profitieren sollen („trickle-down-effect“).¹⁰
- **Erhöhte Qualitätsanforderung im Bereich der Außer-Haus-Verpflegung (AHV):** Seit dem 01.02.2024 müssen in den öffentlichen Einrichtungen (Krankenhäuser, Kantinen, Schulen und Kindergärten etc.) wertmäßig mindestens 60 Prozent des Nahrungsangebots ein qualitäts- oder umweltfreundliches Label¹¹ aufweisen; bei Fisch und Fleisch betrifft dies das gesamte Angebot. Für andere (private) Catering-Dienstleistungen gelten Mindestgrenzen von 60 Prozent bei Fisch und Fleisch bzw. 50 Prozent für andere Erzeugnisse. Außerdem gilt generell ein Mindestanteil ökologisch erzeugter Produkte in Höhe von 20 Prozent in der AHV.
- **Für Großmärkte und den Großhandel gelten weiterhin besondere Bestimmungen:** Großmärkte können ohne jegliche vertragliche Verpflichtung von den Landwirten zukaufen und Großhandelsunternehmen können sich von der Nichtverhandelbarkeit des landwirtschaftlichen Rohstoffs befreien.

Präsident Macron hat als Antwort auf die Bauernproteste Anfang 2024 die Einführung von „Mindestpreisen“ („prix planchers“) für Agrarprodukte angekündigt, die den Landwirten auskömmliche Einkommen sichern sollen

⁸ Die Vorschriften zur Preistransparenz machen einen sehr bürokratischen Eindruck, der durch diese neue Vorschrift noch verstärkt wird.

⁹ Dagegen hat EuroCommerce (Interessensverband der großen Einzelhandelsunternehmen auf europäischer Ebene) bei der Europäischen Kommission eine Beschwerde eingereicht. Diese wird begründet mit dem Vorwurf, dass mit den Regelungen gegen die EU-Regeln zum freien Waren- und Dienstleistungsverkehr innerhalb des Binnenmarktes verstoßen werde.

¹⁰ Diese Vorschrift war bereits im Gesetz EGAlim 1 enthalten. Sie verpflichtet die Handelsunternehmen, eine Mindestmarge von 10 % auf alle Produkte zu erzielen. Damit sollen bei bestimmten Produkten, die einem starken Wettbewerb zwischen den verschiedenen Handelsketten unterliegen, höhere Gewinnspannen erzwungen und so den unteren Ebenen der Wertschöpfungskette (v. a. der Primärebene) höhere Margen ermöglicht werden.

¹¹ Im Gesetz sind konkret Label mit entsprechenden Nachhaltigkeitskriterien benannt, z. B. das „Label rouge“

(Imbach und Breteau, 2024). Die Mindestpreise sollen demnach anhand von Produktionskosten festgelegt werden. Die Produktionskosten sollen wiederum über ein System von Kostenindikatoren abgebildet werden, das künftig stärker systematisiert werden soll (Le Clerre, 2024). Diese Kostenreferenzierung soll bei den jährlichen Preisverhandlungen zwischen den Verhandlungsparteien in der Wertschöpfungskette als Basis bzw. Untergrenze dienen. Bislang waren in den EGAlim-Gesetzen keine Preisuntergrenzen, sondern lediglich die Berücksichtigung der Produktionskosten in den obligatorisch abzuschließenden Verträgen im Rahmen einer Preisformel vorgesehen. Mit diesem Vorstoß nimmt der französische Staatspräsident eine Forderung von Bauerngewerkschaften (v. a. der Confédération Paysanne) auf, die für kleinbäuerliche Strukturen und eine stärkere Abschottung der Märkte sowie für die Ernährungssouveränität von Staaten und Regionen eintritt.

Um die Umsetzung der EGAlim-Gesetze in der Praxis zu beschleunigen, kündigte der zuständige Fachminister Le Maire im Februar 2024 eine massive Verstärkung der Kontrolle der Handelsverträge an. Damit einher ging die Drohung, im Fall von Verstößen erhebliche finanzielle Strafen zu verhängen (Cour des Comptes, 2024: S. 50).

Spanien

Spanien hat bereits im Jahr 2013 ein Gesetz zur Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelkette („Ley de la Cadena Alimentaria“ – Lebensmittelkettengesetz 12/2013) verabschiedet. Damit sieht sich das Land als Pionier im Hinblick auf die Regelung von unlauteren Geschäftspraktiken (UTP) in den Geschäftsbeziehungen in der Agrar- und Lebensmittelkette (siehe Forstner, 2023: S. 26 ff.). Mit dem Lebensmittelgesetz von 2021 wurde dann festgelegt, dass der vereinbarte Erzeugerpreis in jedem Einzelfall, d. h. einzelbetrieblich, über den tatsächlichen Produktionskosten liegen muss. Darüber hinaus sind im Gesetz weitere Maßnahmen enthalten, die den Preisbildungsmechanismus des Marktes beeinflussen. Besonders zu erwähnen ist noch die Regelung zur Verhinderung der Wertvernichtung in der Lebensmittelkette.

Am 31.01.2023 wurde dann in Spanien ein zentrales elektronisches Register für Lebensmittelkaufverträge eingeführt. Alle Verträge, die von den Primärerzeugern und ihren Zusammenschlüssen im Rahmen des LMK-Gesetzes von 12/2021 über Maßnahmen zur Verbesserung des Funktionierens der Lebensmittelkette geschlossen wurden, müssen ab einem Betrag von 2.500 Euro registriert werden. Das Register war zunächst auf freiwilliger Basis nutzbar und seit dem 30.06.2023 ist die Registrierung obligatorisch anzuwenden.

Italien

Italien hat 2021 im Rahmen der nationalen Umsetzung der EU-UTP-Richtlinie 2019/633 kurz und knapp ein Kaufverbot unter Herstellungskosten in einem Legislativdekret über unlautere Handelspraktiken als zusätzliche verbotene Handelspraktik in der Lebensmittelkette untergebracht (Artikel 2 des Dekrets 198/2021). In diesem Dekret sind die durchschnittlichen Produktionskosten für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel als diejenigen definiert, die vom öffentlichen Dienstleistungsinstitut für Landwirtschaft, Agrarmärkte und Lebensmittel ISMEA auf der Grundlage einer besonderen Methodik ermittelt werden. Konkrete Ausführungshinweise gab es nicht.

Seit Mai 2024 ist nun ein weiteres Gesetzesdekret¹² in Kraft getreten, das den relevanten Artikel des ersten Gesetzes spezifiziert (Pavesi, 2024). Nun werden die Produktionskosten explizit als die Kosten für den Einsatz von Rohstoffen sowie fixen und variablen Faktoren und Dienstleistungen definiert, die für die in der jeweiligen Erzeugungsregion übliche Produktionstechnologie erforderlich ist. Allerdings dürfte auch mit dieser Definition, die den gesetzlichen Ausführungen im spanischen LMK-Gesetz ähnlich ist, dennoch keine endgültige Klarheit eintreten. Nicht ganz klar ist, inwieweit die Produktionskosten in den Verträgen lediglich „berücksichtigt“ oder gedeckt werden müssen. Weiterer Klärungsbedarf besteht, wie auch in Spanien und Frankreich, zum Beispiel bei den Ansätzen für Produktionsfaktoren, für die keine Auszahlungen getätigt werden, und die zeitliche Kostenreferenz sowie die in der Praxis übliche Mischkalkulation bei mehreren Ernten im Jahr.

¹² Nr. 63/2024, veröffentlicht im Amtsblatt Nr. 112 vom 15. Mai 2024.

4 Ökonomische Entwicklungen im Ländervergleich

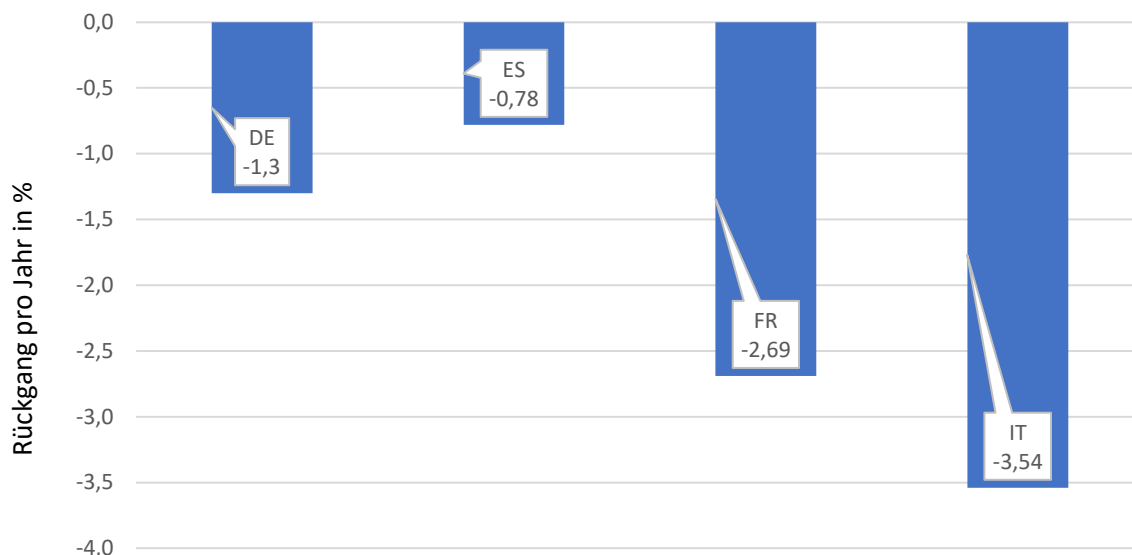
In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, ob anhand von (agrar-)statistischen Daten Unterschiede zwischen Spanien, Frankreich, Italien und Deutschland erkennbar sind, die zur Erklärung der besonderen Eingriffe in die Preismechanismen bei Agrarprodukten und Lebensmitteln beitragen. Da die wirtschaftliche und soziale Lage in der Landwirtschaft vielfältigen Einflüssen ausgesetzt ist und unterschiedliche Anpassungsmuster aufweist, verbieten sich vereinfachte Schlüsse. Eine angemessene tiefergehende länder- und branchenspezifische Analyse der ökonomischen, sozialen und politischen Lagen kann jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden. Möglicherweise können aber schon einige zentrale Eckdaten zum betrieblichen Strukturwandel, Faktoreinkommen oder zur Wettbewerbsfähigkeit in der Landwirtschaft erste Hinweise auf besondere Problemlagen liefern.

Zu beachten sind bei der Betrachtung der statistischen Rahmendaten auch Sondereinflüsse, die auf die Faktor- und Erzeugerpreise wirken und somit einen mehrjährigen Vergleich deutlich beeinflussen können. In Bezug auf die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel auf der Erzeuger-, Verarbeitungs- und der Verbrauchsebene ist zu berücksichtigen, dass die Gesetze zum Kaufverbot unter Produktionskosten etwa ab 2022 in Kraft traten und das erste Jahr der Anwendung der neuen Vorschriften von der Erholung nach der durch die Covid 19-Pandemie verursachten globalen Gesundheitskrise, dem Einmarsch der Russischen Föderation in die Ukraine und dem Anstieg der Inflation im Allgemeinen geprägt war. Folglich dürfte es kaum möglich sein, einen direkten Zusammenhang zwischen der Preisentwicklung und der Anwendung der in den erzeugerpreisregulierenden Gesetzen vorgesehenen Maßnahmen herzustellen.

4.1 Statistische Rahmendaten

Die Entwicklung der Zahl der Landwirtschaftsbetriebe im Zeitraum 2010 bis 2020 geben einen Hinweis auf die Dynamik des betrieblichen Strukturwandels in Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien. In diesem Zeitraum hat die Zahl der Betriebe in allen Vergleichsländern abgenommen, jedoch in sehr unterschiedlichem Ausmaß (siehe Abbildung 4-1). Am geringsten ist der Rückgang der Betriebszahlen in Spanien mit jährlich 0,8 Prozent, während Frankreich mit minus 2,7 Prozent und Italien mit minus 3,5 Prozent den stärksten Rückgang aufweisen. Allerdings sind innerhalb dieser Länder die regionalen Unterschiede teilweise sehr groß, sodass die Durchschnittswerte in ihrer Aussagekraft eingeschränkt sind. Zum Beispiel ist die Betriebszahl im Baskenland um jährlich 3,8 Prozent zurückgegangen, während sie in der Extremadura in diesem Zeitraum fast konstant blieb. Frankreich hat seine Problemgebiete in Franche-Comté, Rhône-Alpes und Poitou-Charentes. In Italien weist die autonome Provinz Bozen weitgehend stabile Strukturen auf, während die jährliche Abnahmerate in Ligurien, Sizilien und in Kantabrien deutlich über 4 Prozent beträgt.

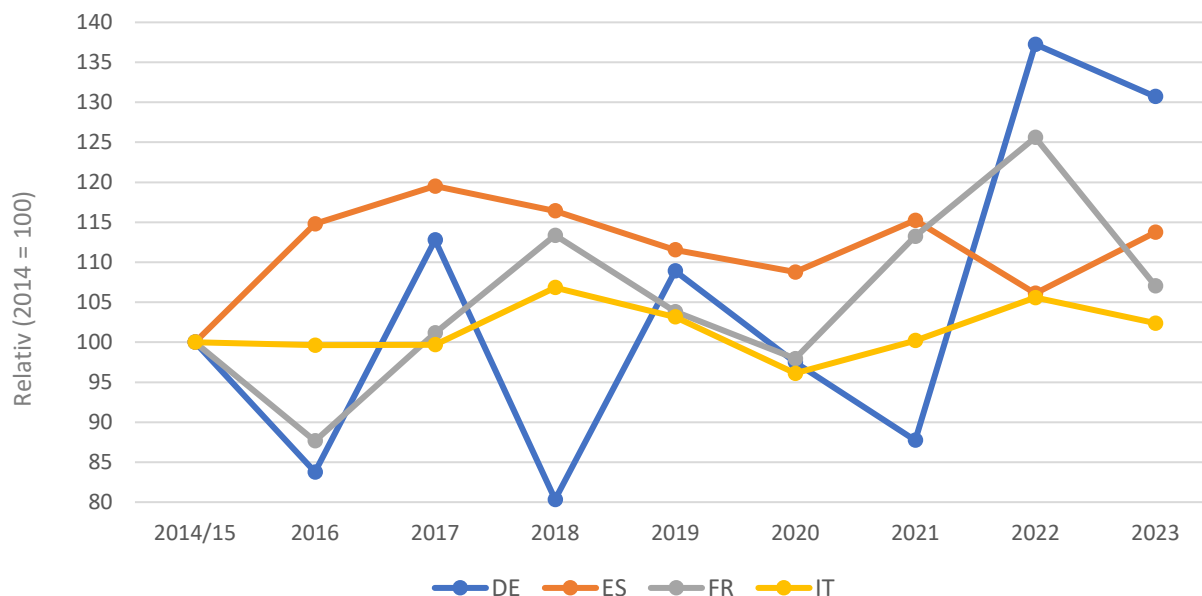
In Deutschland gingen die Betriebszahlen von 2010 bis 2020 mit jährlich 2,1 Prozent am stärksten in Rheinland-Pfalz zurück, während die östlichen Bundesländer mit einem Rückgang von 0,4 bis 0,5 Prozent pro Jahr vergleichsweise wenig Veränderung in den Betriebszahlen aufweisen.

Abbildung 4-1: Rückgang der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien (2010-2020)

Quelle: Eurostat (Tabelle „ef_m_farmleg__custom_12369745/default/table?lang=de“) (eigene Darstellung).

Die Größenstrukturen der landwirtschaftlichen Betriebe unterscheiden sich in den Vergleichsländern deutlich. Die Zahlen von Eurostat zeigen für das Jahr 2020, dass Deutschland und Frankreich mit 16 Prozent bzw. 14 Prozent in etwa einen vergleichbaren Anteil an Kleinst- und Kleinbetrieben mit unter 8.000 Euro jährlichem Standardoutput haben. Dagegen liegt der Anteil dieser Betriebsgruppe in Italien und Spanien bei 48 Prozent bzw. 51 Prozent. Vor diesem Hintergrund sind die unterschiedlichen Abnahmeraten in Deutschland und Frankreich als gravierend einzuordnen, wobei für eine belastbare Aussage weitere Analysen zu den Ursachen und den regionalen sowie produktions- und betriebsgrößenbezogenen Veränderungsraten erforderlich wären.

Die Landwirtschaft hat sich in den vier betrachteten Staaten auch im Hinblick auf Erzeugung, Einkommen und Preisentwicklung unterschiedlich entwickelt. Trotz der markanten Unterschiede im betrieblichen Strukturwandel zeigen alle vier Länder in den letzten zehn Jahren einen leichten bis deutlichen Anstieg der wertmäßigen Agrarproduktion zu Realpreisen (siehe Abbildung 4-2). Die Volatilität der Einzeljahre ist in Deutschland mit Abstand am höchsten. Auch in Frankreich hat die landwirtschaftliche Erzeugung real in den letzten zehn Jahren zugenommen. Dies ist bemerkenswert, weil in Frankreich gegenwärtig das Thema Ernährungssouveränität auf nationaler Ebene intensiv thematisiert wird (Assemblée nationale, 2024f) (siehe auch Kapitel 5.1.1).

Abbildung 4-2: Landwirtschaftliche Erzeugung – Produktionswert zu Herstellungspreisen (2014-2023, Werte in Realpreisen)

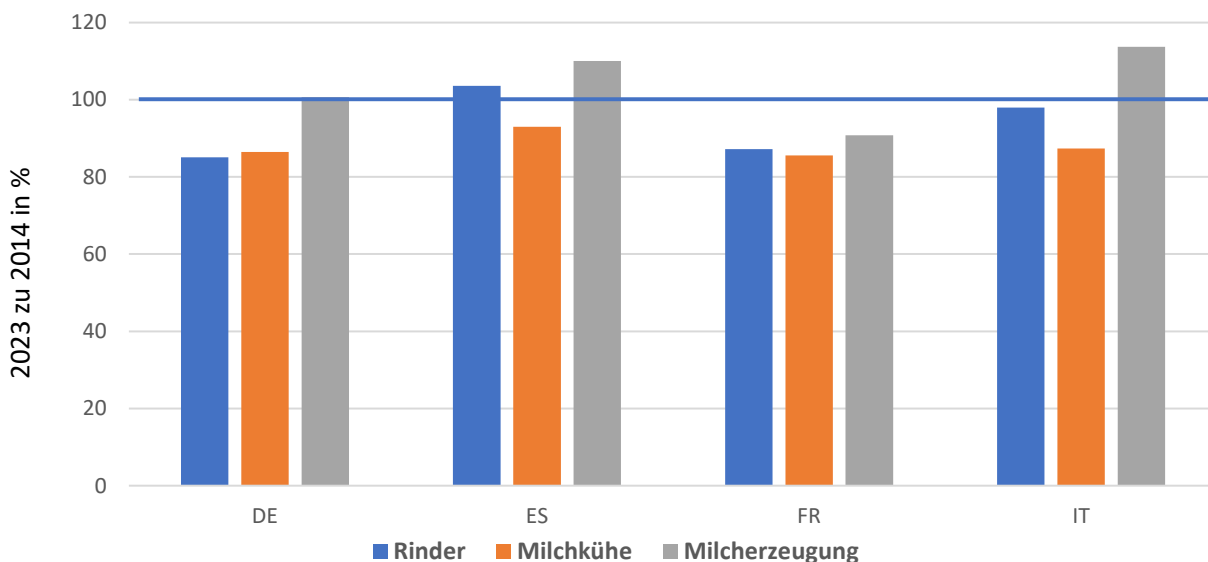
Quelle: Eurostat (Tabelle „aact_eaa04\$defaultview“) (eigene Darstellung).

Gemessen an den absoluten realen Durchschnittswerten der Jahre 2021 bis 2023 im Verhältnis zum Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2016¹³ weisen Deutschland (+25 %) und Frankreich (+20 %) das größte Wachstum der landwirtschaftlichen Erzeugung auf, während Italien (+6 %) und Spanien (+3 %) lediglich leichte Zuwächse erzielen konnten. Wenn nur die „tierischen Erzeugung“ betrachtet wird, übertrifft Spanien mit plus 26 Prozent deutlich die anderen Länder (Italien (+10,3 %), Deutschland (+5,7 %) und Frankreich (+4,6 %)).

Die regulatorischen Eingriffe in Spanien und Frankreich gingen laut Expertenaussagen ganz überwiegend auf Forderungen der Tierhalter zurück. Daher ist die Entwicklung der Tierhaltung in den Ländern etwas genauer zu betrachten (siehe Abbildungen 4-3 und 4-4). Dabei fällt auf, dass die Rinder- und die Schweinehaltung tierzahlmäßig in Deutschland und Frankreich von 2014 bis 2023 deutlich zurückgegangen ist, während in Spanien und Italien die Schweinehaltung und auch die Milcherzeugung zugenommen haben. In Spanien und Italien hat in der Milcherzeugung ein enormer Produktivitätsschub (kg/Milchkuh und Jahr) stattgefunden.

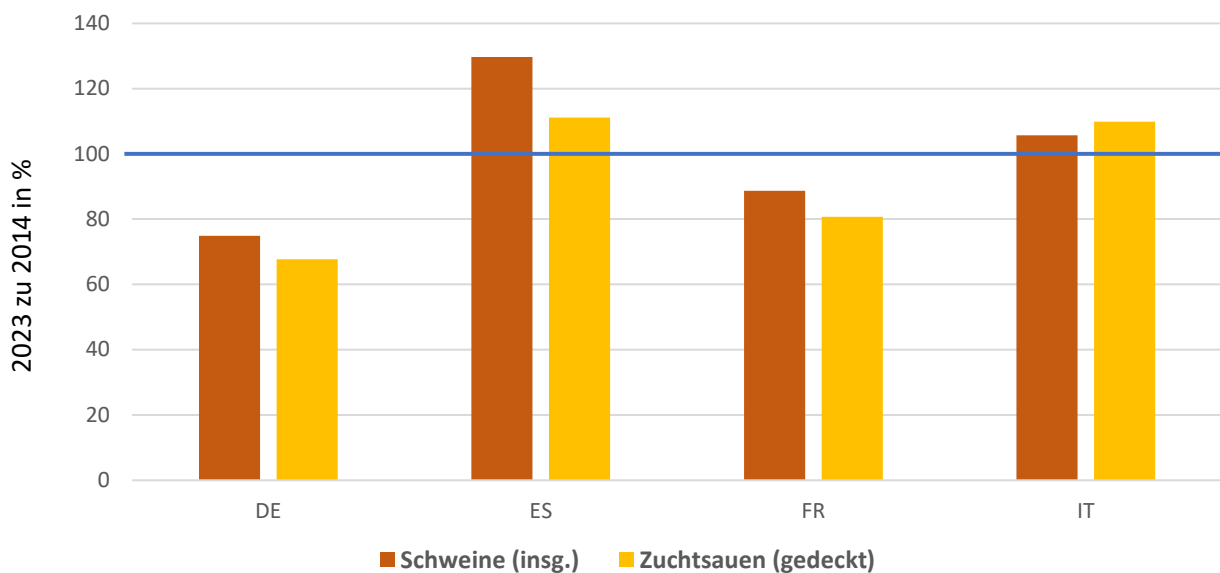
¹³ Grundlage ist die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung (LGR).

Abbildung 4-3: Entwicklung der Rinderhaltung in Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien (2014-2023)



Quelle: AMI Markt-Bilanz: Vieh und Fleisch / Milch (versch. Jg.) (eigene Darstellung).

Abbildung 4-4: Entwicklung der Schweinehaltung in Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien (2014-2023)

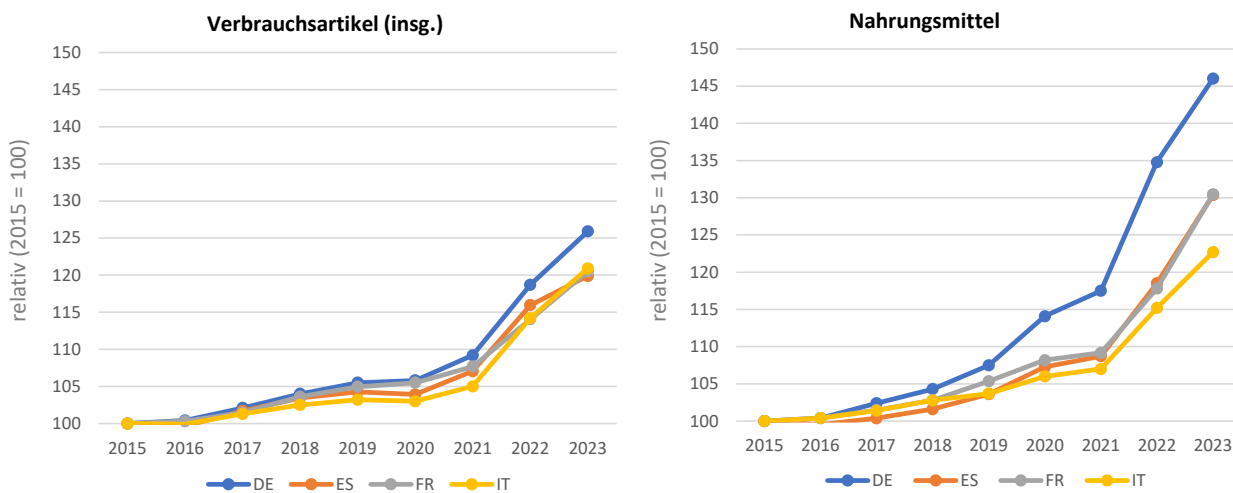


Quelle: AMI Markt-Bilanz: Vieh und Fleisch (versch. Jg.) (eigene Darstellung).

Die Implementierung kostendeckender Erzeugerpreise führt zu einem Preisanstieg bei den Verbraucherpreisen, wenn die höheren Erzeugerpreise in der Wertschöpfungskette bis „an die Ladentheke“ durchgereicht werden. In allen vier betrachteten Ländern zeigen sich im Zeitraum 2021 bis 2023 gemäß den Daten (Eurostat) deutliche Unterschiede bei der Preissteigerung der Nahrungsmittelpreise.

Die Entwicklung der Verbraucherpreise (sog. Inflationsrate) von 2015 bis 2023 liegt gemessen am Ausgangsjahr 2015 in Deutschland am höchsten (+25,9 %) (siehe Abbildung 4-5). Die anderen drei Länder liegen ungefähr auf dem gleichen Niveau bei plus 20 Prozent im Betrachtungszeitraum. Bei Nahrungsmitteln ist die Preissteigerung seit 2015 noch stärker, und Deutschland liegt auch hier wieder deutlich an der Spitze (+46 %). Gleiches gilt für die Preisentwicklung bei Fleisch, wo allerdings der Abstand der Preisentwicklung in Deutschland im Vergleich zu den anderen Ländern noch größer ist (16 %-Punkte zu Spanien und Frankreich; 23 %-Punkte zu Italien). Besonders stark ist der Anstieg der Nahrungsmittelpreise in Deutschland in den Jahren 2021 bis 2023.

Abbildung 4-5: Preisentwicklung bei Verbrauchsartikeln und Nahrungsmitteln (2015-2023)



Quelle: Eurostat (Data Browser) (eigene Darstellung).

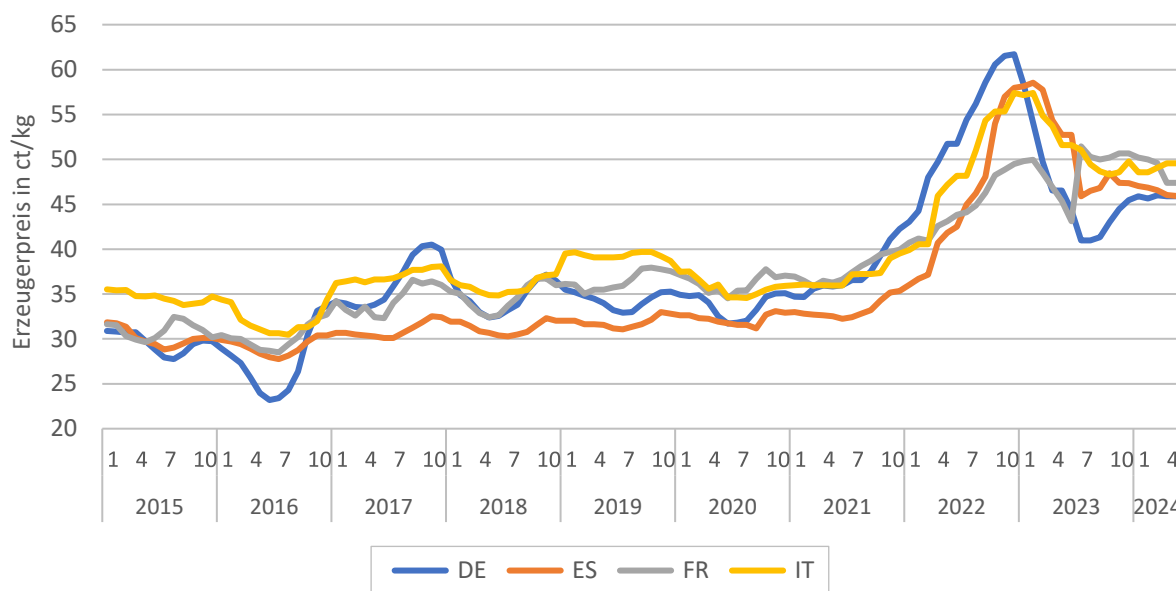
Diese tatsächlichen Entwicklungen stehen der Erwartung entgegen, dass die legislativen Regelungen in Spanien, Frankreich und Italien im Vergleich zu Deutschland zu einem höheren Anstieg bei den Verbraucherpreisen führen sollten, weil die Kostenorientierung der Erzeugerpreise inflationäre Tendenzen verstärken kann (Le Clerre, 2024). Sie zeigen vor allem, dass andere Faktoren einen deutlich stärkeren Einfluss auf Preisentwicklungen haben. Ein valides Ergebnis könnte nur durch eine modellhafte Mit-Ohne-Konstellation (sog. kontrafaktische Analyse) in den einzelnen Ländern erreicht werden. Es wäre in jedem Fall schwierig, alle Einflussfaktoren mit ihren vielseitigen Interdependenzen abzubilden bzw. zu kontrollieren. Diese Einschränkung gilt auch für die nachfolgenden Darstellungen und Ausführungen.

4.2 Entwicklung der Erzeugerpreise

Die Forderung nach kostendeckenden Preisen ist durch die Annahme motiviert, dass die aufnehmende Hand Marktmacht ausnutzt, um die Einkaufspreise zu drücken. Die Entwicklung der Erzeugerpreise kann einen Hinweis darauf geben, ob die neuen gesetzlichen Regelungen zur Kostenorientierung der Erzeugerpreise ab 2022 zu erkennbaren Veränderungen führten. An die neuen gesetzlichen Regelungen zur Kostenorientierung der Erzeugerpreise ab 2022 knüpft sich also die Erwartung, dass sie zu steigenden Erzeugerpreisen führen. Im Vergleich zu Deutschland, wo keine regulierenden Vorgaben zur Erzeugerpreisbildung existieren, müssten sich die Preise in den drei Ländern mit Regulierung ab 2022 erkennbar abheben.

Tatsächlich weisen die Preisentwicklungen im Zeitablauf teils deutliche Unterschiede (Milch) und teils ausgeprägte Parallelen (Schweinefleisch) zwischen den betrachteten Staaten auf. Parallelentwicklungen lassen auf eine Verflechtung der Märkte schließen. In Deutschland treten die vergleichsweise stärksten Milchpreisschwankung (siehe Abbildung 4-6) auf. Das Preisniveau bei Rohmilch¹⁴ liegt in Deutschland zwischen Januar 2020 und April 2024) mit 43,8 Euro pro 100 Kilogramm in etwa auf dem Niveau von Frankreich (43,3 Euro/100 kg), etwas höher als in Spanien (41,9 Euro/100 kg) und leicht unter dem Niveau von Italien (44,7 Euro/100 kg), das traditionell als Milchimporteur vergleichsweise hohe Milchpreise aufweist.

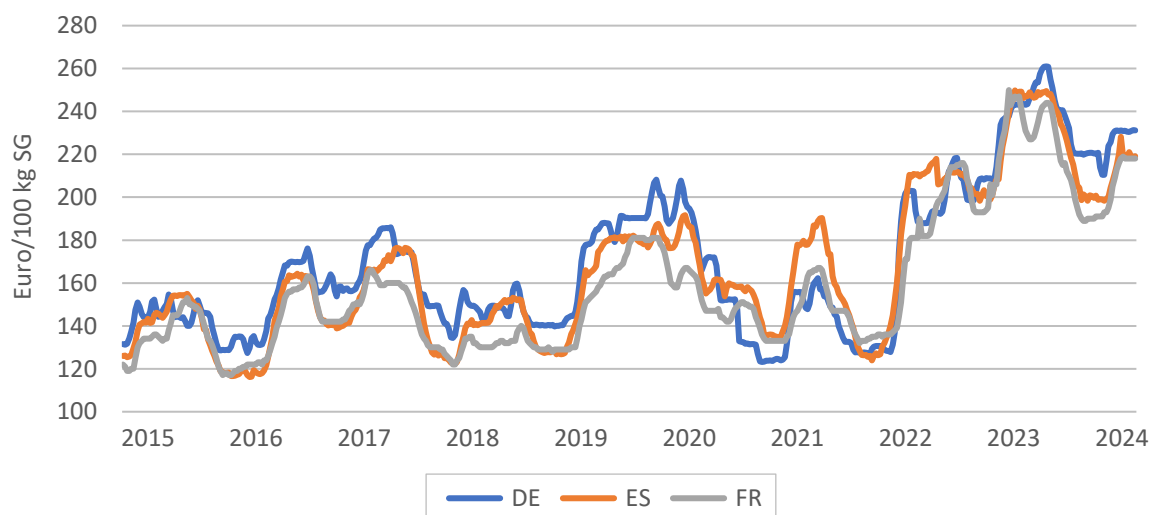
Abbildung 4-6: Entwicklung der Erzeugerpreise bei Milch in Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien (1/2015–4/2024)



Quelle: EU-COM: Milk Market Observatory (eigene Darstellung).

Die schweinehaltenden Betriebe in Deutschland haben die höchsten Schweinepreise erzielt, während Frankreich im Durchschnitt deutlich geringere Preise aufweist (siehe Abbildung 4-7). Betrachtet man lediglich die letzten Jahre seit 2020, dann wurden in Spanien die höchsten Preise gezahlt (im Mittel 2,44 €/kg Schlachtgewicht); Frankreich liegt wiederum mit einem Preisabstand von durchschnittlich 12,7 ct/kg Schlachtgewicht deutlich darunter, während Deutschland nur geringfügig unter dem in Spanien gezahlten Durchschnittspreis (minus 2,8 ct/kg Schlachtgewicht) liegt.

¹⁴ Mit tatsächlichem Fett- und Eiweißgehalt. Bei einem streng gehaltenen Vergleich müssten die jeweiligen Fett- und Eiweißgehalte auf einen einheitlichen Standard korrigiert werden.

Abbildung 4-7: Entwicklung der Erzeugerpreise bei Schweinefleisch in Deutschland, Spanien und Frankreich (Klasse E, 1/2015–5/2024)*

Anmerkung: * Für Italien liegen keine entsprechenden Daten vor.

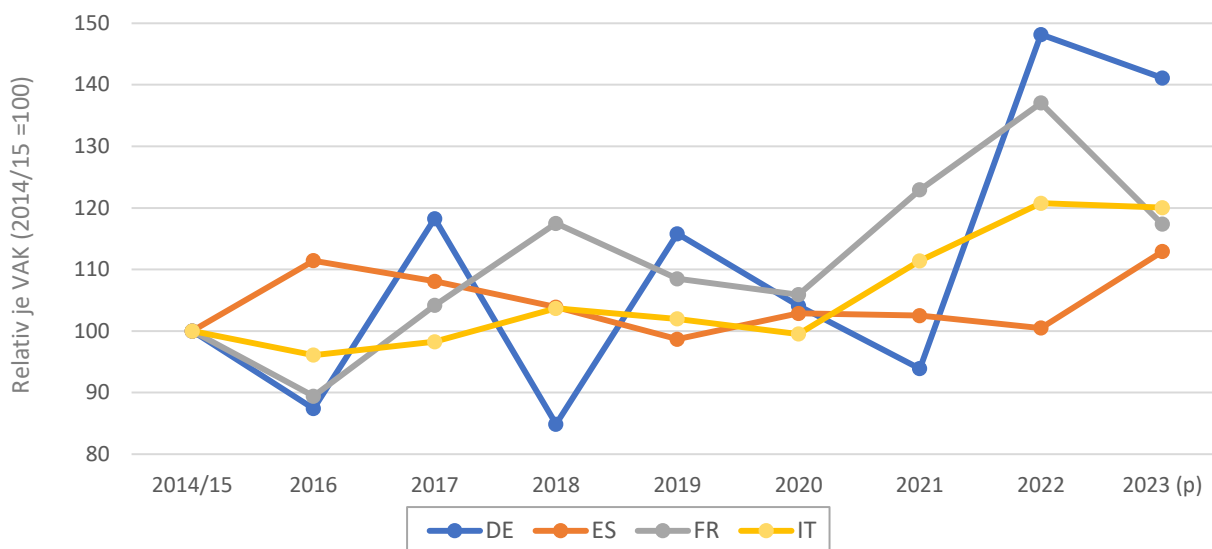
Quelle: EU-COM: Meat Market Observatory – Pig (eigene Darstellung).

Insgesamt weisen die Milch- und Schweinepreise in den Vergleichsländern in den letzten Jahren eine Entwicklung nach oben auf, wobei sich die Preiskurven bei Milch von denen bei Schweinefleisch unterscheiden. Bei großen Schwankungen der Milchpreise in Deutschland ist letztlich kein großer Unterschied im Mittel der letzten Jahre zwischen den betrachteten Ländern zu erkennen. Lediglich Frankreich weist bei den Schweinepreisen deutlich niedrigere Schlachtpreise auf. Um die Rentabilität der Milch- und Schweineproduktion bewerten zu können, müssten den Preisen nicht nur die Produktionskosten gegenübergestellt, sondern zahlreiche weitere einkommenswirksame Einflussfaktoren einbezogen werden. Letztlich geht es um die Faktoreinkommen.

4.3 Entwicklung der (Faktor-)Einkommen

Die Einkommensentwicklung je Arbeitskräfteinheit auf Grundlage der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung seit 2014/15 macht deutlich, dass die Landwirte in Deutschland und Frankreich im Vergleich zu Spanien und Italien relativ hohe Einkommensschwankungen aufweisen (siehe Abbildung 4-8). Ungeachtet der hohen Volatilität entwickeln sich die Einkommen in Deutschland und Frankreich tendenziell positiver als in Spanien und Italien.

Abbildung 4-8: Reale Entwicklung der Faktoreinkommen je Arbeitskräfteinheit in Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien (2014/15-2023)

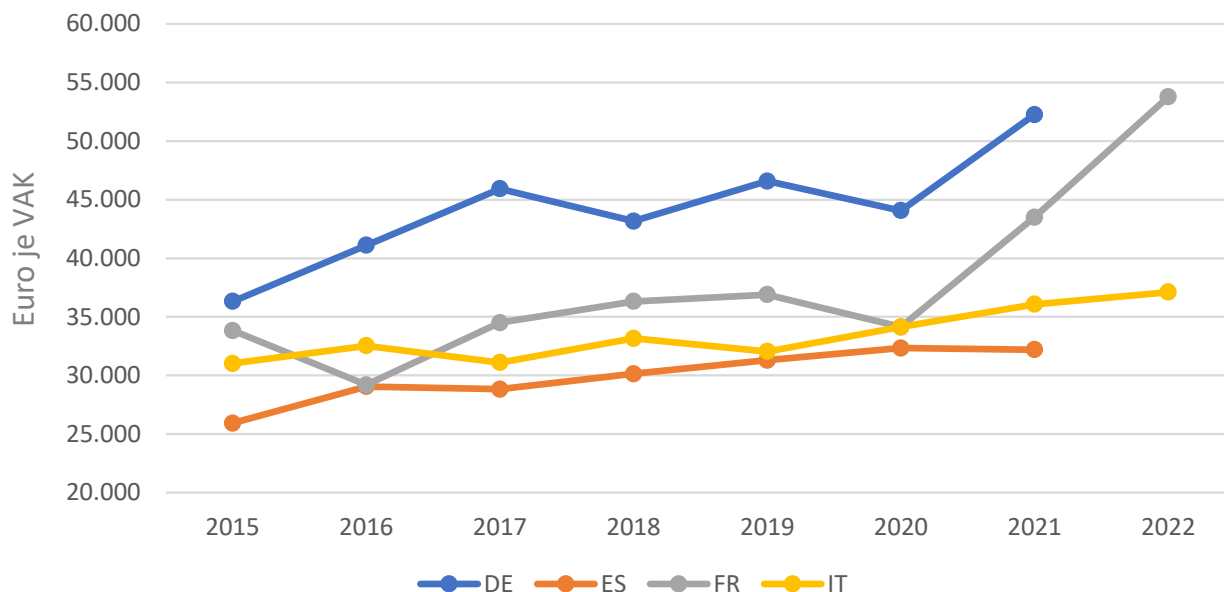


Anmerkung: (p) = Schätzung

Quelle: Eurostat (Data Browser) (eigene Darstellung).

Auch die Daten des Netzwerks der Testbetriebe Landwirtschaft (FADN)¹⁵ zeigen eine starke Schwankung der Einkommensentwicklung in den Einzeljahren. Da die Einkommensdaten für Deutschland und Spanien anhand dieser Datenbasis nur bis 2021 verfügbar sind, können keine aktuellen Aussagen für die Jahre 2022 und 2023 gemacht werden. Die Betriebseinkommen je standardisierte Voll-Arbeitskraft weisen in allen vier Ländern seit 2015 eine tendenziell positive Entwicklung auf. Das Einkommensniveau ist über alle Betriebsformen in Deutschland mit deutlichem Abstand am günstigsten (siehe Abbildung 4-9). Die Einkommen in Frankreich zeigen in den letzten beiden Beobachtungsjahren 2021 und 2022 starke Zuwächse. Wenn man die aus dem nationalen Testbetriebsnetz in Deutschland vorliegenden Daten für das Wirtschaftsjahr 2022/23 hinzunimmt (BMEL, 2024c), zeigt sich, dass auch in Deutschland die Einkommen im Kalenderjahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr noch einmal stark angestiegen sind.

¹⁵ Farm Accountancy Data Network.

Abbildung 4-9: Betriebseinkommen je Arbeitskrafteinheit in Deutschland, Spanien, Frankreich und Italien (2015-2023)

Anmerkung: Farm Net Value Added (€/AWU); die Daten für 2022 sind nicht vollständig.

Quelle: FADN Public Database (eigene Darstellung).

Bei einem Ländervergleich nach Produktionsrichtung wird deutlich, dass neben der Betriebsgröße im Durchschnitt auch die Ausrichtung der Betriebe für die Einkommenshöhe ausschlaggebend ist. In Deutschland, Spanien und Italien haben die Betriebe mit den größten ökonomischen Kapazitäten (Standard-Output) die höchsten Einkommen je nicht entlohnte Arbeitskraft. Lediglich in Frankreich ist die Lage nicht eindeutig; dort können die Veredlungsbetriebe (Schweinehaltung) trotz großer Betriebseinheiten kein überdurchschnittliches Einkommen erzielen; die höchsten Einkommen werden dort von den Marktfruchtbetrieben erwirtschaftet.

4.4 Zwischenfazit

Neben unterschiedlichen Betriebsstrukturen weist die Agrarerzeugung der betrachteten Länder in den letzten zehn Jahren einige Unterschiede auf. Dabei ragt der Unterschied in den jährlichen Veränderungsraten der Betriebszahlen in der Landwirtschaft hervor. Der starke Rückgang in Frankreich und Italien im Vergleich zu Spanien und Deutschland kann ein Indiz für mangelnde Perspektiven in der Landwirtschaft sein, wobei dies differenzierter untersucht werden müsste. In Frankreich ist außerdem ein vergleichsweise starker Rückgang der Milcherzeugung zu beobachten, während in Spanien und Italien die Milcherzeugung seit Abschaffung der Milchquotenregelung zugenommen hat. Auch die Schweinehaltung hat sich in den Ländern sehr unterschiedlich entwickelt, mit starken Zuwächsen in Spanien und einem deutlichen Rückgang in Deutschland und auch in Frankreich.

Die Einkommenslage der landwirtschaftlichen Unternehmen und der dort Arbeitenden ist in den betrachteten Ländern ebenfalls sehr unterschiedlich, mit den günstigsten absoluten Einkommen in Deutschland und Frankreich. In Italien und Spanien gibt es vergleichsweise viele kleine landwirtschaftliche Betriebe, die angesichts ihrer relativ geringen Produktivität nur geringe Einkommen aus der Landwirtschaft erzielen. Durchschnittsbetrachtungen sind auch angesichts der großen Einkommensunterschiede bei den verschiedenen Produktionsrichtungen nur eingeschränkt aussagekräftig.

Die aufgezeigten Unterschiede der Strukturen, Preisentwicklungen und Einkommen in den vier Ländern liefern keine Hinweise, warum Spanien, Frankreich und Italien schließlich zu regulatorischen Eingriffen in die Preisbildung an den Agrarmärkten und in der Lebensmittelkette gegriffen haben. Das dürfte von einer Vielzahl weiterer politischer und gesellschaftlicher Faktoren abhängen. Um die Interventionen zu erklären, müsste nicht nur stärker zwischen Regionen, Betriebsgruppen, Produktbereiche, Wertschöpfungsketten etc. differenziert werden. Dabei müssten auch die politisch relevanten Akteure (Stakeholder), die horizontalen und vertikalen (Macht-)Strukturen und die politischen Prozesse mitbetrachtet werden. Teilweise werden diese Aspekte in den nachfolgenden Kapiteln beleuchtet.

5 Entwicklungen im Zusammenhang mit Erzeugerpreisregulierung in Frankreich, Spanien und Italien

Dieses Kapitel enthält Informationen über Entwicklungen und Aspekte, die für die Regulierung der Preisbildung in der Agrar- und Lebensmittelkette in den Ländern Frankreich, Spanien und Italien relevant sein können und die zum Zeitpunkt der ersten Studie noch nicht oder nicht in der jetzt bekannten Weise vorlagen. Die Inhalte sind der Fachpresse und den Webseiten von relevanten Institutionen (Ministerien, Kontrollbehörden, Parlament etc.) entnommen oder resultieren aus Expertenbefragungen. Im Folgenden werden die neuen Entwicklungen länderspezifisch anhand von Medien- und Fachbeiträgen, speziellen Untersuchungen (in Frankreich und Spanien), einschlägigen Urteilen oder Klageverfahren sowie den vorliegenden Einschätzungen der Expertinnen und Experten dargestellt.

Letztere wurden im Zeitraum 12/2023 bis 03/2024 erhoben. Dabei wurden zahlreiche Personen und Organisationen per E-Mail angeschrieben und gebeten, einige Leitfragen zu beantworten. Zunächst wurden alle Personen angeschrieben, die schon in der ersten Studie an den damaligen Interviews oder schriftlichen Befragungen per E-Mail teilgenommen hatten. Darüber hinaus wurden zusätzlich Verbände und Unternehmen der verschiedenen Stufen der Wertschöpfungsketten adressiert. Die jeweiligen Adressen wurden größtenteils den Marktstudien zu Lebensmitteln „im Rahmen der Exportangebote für die Agrar- und Ernährungswirtschaft“ in Frankreich, Spanien und Italien entnommen, die vom BMEL herausgegeben wurden (z. B. GEFA, 2022). Die sich daraus ergebenden Hinweise auf Unternehmen und (Branchen-)Verbände konnten verwendet werden, sofern E-Mail-Adressen angegeben waren oder fehlende E-Mail-Adressen über Internetrecherchen ermittelt werden konnten. Viele E-Mails konnten nur über Funktionsadressen zugestellt werden.

Folgende Fragen zur Regulierung der Erzeugerpreise anhand der Produktionskosten und der Gestaltung der Beziehungen in der Lebensmittelkette wurden gestellt:

- (1) Wie beurteilen Sie die Umsetzung der Regelungen in der Praxis?
- (2) Hat sich nach Ihrer Einschätzung die Stellung der Primärerzeugung in der Wertschöpfungskette verbessert?
- (3) Hat sich nach Ihrer Einschätzung die Einkommenslage der Landwirte infolge der neuen Regelungen verbessert?
- (4) Wie sehen Sie die Stellung und den Einfluss a) der Verarbeitungsindustrie und b) des Handels in der Wertschöpfungskette im Hinblick auf die Preisgestaltung in der Kette?

Anmerkungen zu neuen rechtlichen Entwicklungen seit Mitte 2022 und deren tatsächlichen oder möglichen Auswirkungen wurden, aufbauend vor allem auf Fach- und Medienbeiträgen, enthielt bereits Kapitel 3 des Berichts.

wenige Personen teilgenommen. Trotz einer Erinnerungsmail wurde in den meisten Fällen nicht geantwortet. Dies mag daran liegen, dass bei der Adressierung von Funktionsadressen eine Befragung nicht weiter beachtet wird, auch wenn die Geschäftsführung namentlich angesprochen wird. In Frankreich liegen sechs Antworten bei 36 verschickten E-Mails vor, in Spanien vier bei 38 E-Mails und in Italien keine Antwort bei 14 verschickten E-Mails. Die wenigen eingegangenen Antworten enthalten allerdings hilfreiche Inhalte (siehe Kapitel 5.1.4 und 5.2.4).

5.1 Frankreich

Bisher liegt keine Analyse der Wirkungen der EGAlim-Gesetze auf die Erzeugerpreise vor. In einer auf die Verbraucherpreise gerichteten wissenschaftlichen Untersuchung haben Bonnet und Leveneur (2024) anhand von (an der Kasse erhobenen) Daten¹⁶ der Jahre 2017 bis 2020 die Auswirkungen von EGAlim 1 auf die Preissteigerung bei Nahrungsmitteln analysiert. Als wesentliches Ergebnis ist festzuhalten, dass die Zusammenhänge unklar sind. Die Regelungen von EGAlim 1, die vor allem eine Einschränkung der Aktionsware und einen Aufschlag im Handel beim Wiederverkauf beinhalten, hatten langfristig keinen identifizierbaren Effekt auf die Preise der Produkte in den Geschäften (Bonnet und Leveneur, 2024). Lediglich in den ersten drei Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes zeigten die eingeschränkten Lockvogelprodukte preiserhöhende Wirkungen. Inwieweit aus diesen Ergebnissen Schlussfolgerungen für die Erzeugerpreise gezogen werden können, ist nach Ansicht der Autoren aufgrund der produktspezifischen Margenbildung bei den Herstellern und Händlern unklar.

Um angesichts fehlender Analysen zu Preiseffekten in der Landwirtschaft dennoch eine erste vorsichtige Bewertung der EGAlim-Gesetze vornehmen zu können, wurden möglichst aktuelle Informationen zu den EGAlim-Gesetzen, darunter umfangreiches Material aus Beiträgen in Fachjournalen und Tageszeitungen sowie im Internet, ausgewertet (siehe Kapitel 5.1.1). Ein besonderer Vorteil ergab sich durch öffentlich zugängliche Befragungsprotokolle aus einem Untersuchungsausschuss der französischen Nationalversammlung. Bereits seit mehreren Jahren spielt in Frankreich das Thema „Souveränität“ im Hinblick auf Energieversorgung und Ernährung eine große Rolle in der gesellschaftlichen und politischen Diskussion. Im Jahr 2023 gab es in der Nationalversammlung einen Untersuchungsausschuss zu den Ursachen für den Verlust der Souveränität und Unabhängigkeit der Energieversorgung in Frankreich.¹⁷ Von März bis Juni 2024 folgte ein weiterer Ausschuss zu den Gründen für den Verlust der Ernährungssouveränität Frankreichs.¹⁸ Die Ergebnisse des Letzteren werden im Kapitel 5.1.2 ausführlich dargestellt.

Die veröffentlichten Beiträge müssen in die politischen Entwicklungen der letzten Monate eingeordnet werden, da es in Frankreich seit Beginn 2024 einige schwerwiegende Ereignisse gab. Zunächst fanden, wie auch in anderen EU-Mitgliedsstaaten, heftige Proteste von Landwirten statt. Dann versprach der Staatspräsident Macron auf der Landwirtschaftsmesse in Paris die Einführung von „Mindestpreisen“ („prix planchers“) für landwirtschaftliche Erzeugnisse und schließlich wurden vom Staatspräsident Neuwahlen ausgerufen, die zu einer Stärkung der rechten und linken politischen Flügel der Nationalversammlung führten.

5.1.1 Medien- und Fachbeiträge

Der Nationale **Rechnungshof** (Cour de Comptes) hat im Jahr 2023 die Umsetzung von EGAlim mithilfe einer Auswertung der Kontrollergebnisse der beim französischen Ministerium für Wirtschaft und Finanzen angesiedelten Generaldirektion für Wettbewerb, Verbraucherschutz und Betrugsbekämpfung (DGCCRF)¹⁹ untersucht. Ein zentrales Ergebnis dieser Untersuchung ist, dass die im EGAlim formulierte Vorschrift der Verfassung schriftlicher Verträge im Rindfleischbereich in der Praxis bislang weitgehend ignoriert wird (Girard, 2024). Die ausgewerteten Kontrollergebnisse aus dem Jahr 2023 beziehen sich auf Verträge zwischen Primärerzeugern und meist größeren Erstkäufern (Viehhändler, Schlachtunternehmen). Entgegen der Vorschrift lag nur für 17 Prozent der Verkäufe von Schlachtrindern durch kontrollierte Rinderhalter ein schriftlicher Vertrag

¹⁶ IRI-Daten (Information Resources, Inc.)

¹⁷ Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France (<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/autres-commissions/commissions-enquete/ce-independanceenergetique>)

¹⁸ Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (<https://www.assembleenationale.fr/dyn/16/organes/autres-commissions/commissions-enquete/ce-perte-souverainete-alimentaire>)

¹⁹ Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

vor. In den vorliegenden Verträgen wurde darüber hinaus die Entwicklung der Produktionskosten oft nicht vorschriftsmäßig spezifiziert. Vielfach würden nicht die gesetzlich vorgeschriebenen mindestens zwei Arten von Indikatoren verwendet.²⁰ Die verwendeten Preisformeln seien meistens nicht konkret bzw. in Form von Gleichungen, sondern verbal verfasst und die Anpassungsklauseln seien eher intransparent (Cour des Comptes, 2024: S. 35).

Als wesentliche Schlussfolgerungen der Prüfung stellte der Rechnungshof aber zur Entlastung der Marktakteure auch fest, dass die Vertragsvorschriften sehr komplex und damit schwierig anzuwenden sind, was letztlich die Umsetzungsprobleme erkläre (ibid., S. 10, 33 ff.). Der Bericht des Rechnungshofes weist auf ein asymmetrisches Kräfteverhältnis zwischen Erzeugenden und Abnehmenden hin, dem gegengesteuert werden sollte (ibid., S. 8). Künftig sei eine bessere Begleitung der Erzeugenden und eine größere Transparenz der durchgeführten Kontrollen erforderlich. Der „pädagogische Ansatz“ müsse so schnell wie möglich korrigiert werden. Der Rechnungshof empfahl, eine jährliche Bilanz der Kontrollen zu erstellen und zu veröffentlichen. Der Minister für Landwirtschaft und Ernährungssouveränität verwies in einer Stellungnahme zum Rechnungshofbericht darauf, dass der Staat einen „pädagogischen Ansatz“ anstelle von Zwang gewählt habe, um den Marktteilnehmenden die schrittweise Anpassung an die neuen Bestimmungen zu ermöglichen. Dies werde nun geändert, indem die Kontrollen verstärkt und die Sanktionen erhöht würden (ibid., S. 50).

Der Präsident der nationalen **Beobachtungsstelle für Preise und Margen im Lebensmittelbereich** („OFPM“)²¹, Philippe Chalmin, hat sich im Vorwort zum Bericht an das Parlament im Jahr 2023 – dem letzten Bericht unter seiner Ägide – kritisch zu den EGALim-Regelungen geäußert (OFPM, 2023: S. 14). Diese leisteten nach seiner Meinung bislang keinen Beitrag zur Verbesserung der Einkommenssituation in der Landwirtschaft. Es komme nicht zu einer günstigeren Aufteilung der Wertschöpfung in der Lebensmittelkette für die Landwirte, wie dies seit Einführung von EGALim 1 in vielen Reden betont werde. Die Preissteigerungen entsprächen den Entwicklungen der globalen und europäischen Märkte, die alle Akteure der Wertschöpfungsketten tragen müssten. Zwar bleibe der Ansatz des OFPM hauptsächlich auf die Kanäle der Supermärkte beschränkt und berücksichtige weder die Gastronomie noch die kurzen und direkten Absatzkanäle. Aber die Preiskrise bei ökologisch erzeugten Produkten (v. a. bei Milchprodukten) hätten deutlich die beschränkten Möglichkeiten dieser Nischen in Richtung Wachstum aufgezeigt. Mit Blick auf die Europäische Union äußerte der Präsident seine Skepsis, was die Verwaltung der Märkte oder gar die Stabilisierung der Erzeugerpreise durch eine verordnete „Kostenorientierung“ betreffe. Nach Ansicht von Chalmin sollte es der Rückgang des landwirtschaftlichen Anteils in den Lebensmittelausgaben ermöglichen, verstärkt in Vertragsabschlüsse mit höheren Erzeugerpreisen zu gelangen (ibid.).²²

Selbstkritisch stellt der ehemalige OFPM-Präsident fest, dass sich trotz der umfangreichen Datenanalysen und Informationsbereitstellung in der Mentalität der Akteure bei den Jahresverhandlungen zwischen Industrie und Handel in Frankreich nur wenig geändert habe. Jedes Jahr würden diese Verhandlungen nach wie vor zum Psychodrama, und auch wenn sich die Rhetorik in zwölf Jahren ein wenig verändert habe, bleibe die Realität vor Ort die von brutalen Machtverhältnissen, und Frankreich sei in dieser Hinsicht weiterhin eine europäische Besonderheit (OFPM, 2023: S. 17). Es sei jedoch nicht die Schuld der öffentlichen Hand, dass sie es versuche und

²⁰ Indikatoren für Produktionskosten und Markt, die je nach den gewählten Indikatoren auch Qualitätsmerkmale widerspiegeln können.

²¹ Das Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (OFPM) wurde 2010 beim Ministerium für Ernährung und Verbraucherschutz geschaffen; es ist in das FranceAgriMer (Nationales Institut für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Erzeugnisse des Meeres), integriert. Das OFPM ist verpflichtet, jährlich einen Bericht für die Nationalversammlung zu erstellen.

²² Dieser Zusammenhang ist aus Sicht des Autors nicht nachzuvollziehen, weil der Rückgang des landwirtschaftlichen Anteils in den Lebensmittelausgaben vor allem aus der Erhöhung von Wertschöpfung resultiert, die von anderen Wertschöpfungsstufen übernommen werden (Margarian, 2023).

die bemerkenswerte Übung EGALim eingeleitet habe. Der anfängliche Geist der EGALim-Gesetze habe erwarten lassen, dass nichts mehr so sein würde wie zuvor. Wörtlich stellte Chalmin fest (OFPM, 2023: S. 17–18)²³:

„Das war ein Traum, der zu einigen zusätzlichen Texten, aber auch zu neuen Spannungen geführt hat. Eine Anhäufung von Vorschriften ist sinnlos und manchmal sogar kontraproduktiv. Jeder trägt in seinem Bereich seinen Teil der Verantwortung: die großen Einzelhandelsunternehmen, indem sie allzu oft unvernünftige Bedingungen durch „X-mal netto“, die Industrie, indem sie sich etwas zu leicht auf den Schutz der KMU beruft, die Landwirtschaft, indem sie alles von den immer hilfloseren Behörden erwartet, und die Verbraucher selbst, indem sie Qualität, Umweltfragen und Kaufkraft fröhlich vermischen. Solange die einzige Frage, die dem Präsidenten des OFPM zum Zeitpunkt der Präsentation gestellt wurde, nicht beantwortet wird, ist es nicht möglich, dass sich die Verbraucher in der Öffentlichkeit über die Qualität der Produkte beschweren.“

Weiter führt der OFPM-Präsident Chalmin aus:

„Die Hauptleidtragenden sind jedoch immer noch die Landwirte (und vor allem die Viehzüchter). [...] Der derzeitige – willkommene – Preisanstieg bestimmter Produkte, insbesondere tierischer Herkunft, ist leider eine Folge der Aufgabe von Betrieben, der Aufgabe von Flächen und der Entkapitalisierung. Er ist auch eine Folge eines Klimas der Unsicherheit und des Zweifels: Die langsamen Fortschritte bei der Vertragsgestaltung sind ein unglückliches Beispiel dafür. Das Ergebnis ist übrigens ein Verlust der Wettbewerbsfähigkeit Frankreichs [...] unabhängig davon, ob es sich um die landwirtschaftliche Produktion oder die Lebensmittelverarbeitung handelt. Dank der Wein- und Spirituosenbranche (eigentlich der ganzen Welt des Luxus) gibt sich Frankreich noch einer Illusion hin, doch die Realität ist grausamer.“ (OFPM, 2023: S. 18).²⁴

Auch aus dem nationalen **Parlament** gibt es kritische Stimmen (David, 2024). Während die EGALim-Gesetze in erster Linie die Landwirte vor den negativen Auswirkungen des „kommerziellen Tauziehens“ schützen sollen, das jedes Jahr zwischen den LEH-Unternehmen und den großen Vertriebs- und Lebensmittelherstellern stattfindet, zweifeln einige Parlamentarier und auch die Regierung, dass die bisherigen Regelungen und deren Umsetzung ausreichen (David, 2024). Das Problem liege vor allem in der mangelnden Umsetzung, aber auch an den gesetzlichen Inhalten. „Der Mechanismus an sich gewährleistet nicht die Verpflichtung, die Produktionskosten zu berücksichtigen oder zu decken“, so die hohe Versammlung des Senats (David, 2024). Das Gesetz EGALim garantiere daher den Primärerzeugern in keiner Weise ein Einkommen, das mindestens seine Gestehungskosten deckt. Um die EGALim-Regelungen zu umgehen, würden die großen LEH-Unternehmen verstärkt Handelsmarken nutzen. Hingewiesen wird auf die positive Einkommensentwicklung im Milchsektor, der von einem Anstieg des Milchpreises im Jahr 2019 profitiere; dieser sei vor allem die Folge von Marktentwicklungen und nicht von EGALim.

Das hat dann im Frühjahr 2023 auch zu rechtlichen Änderungen bezüglich der Hersteller- und Handelsebene geführt („Descrozaillie“ oder EGALim 3). Zum Beispiel wurden Vorgaben für den Fall gescheiterter Lieferverhandlungen zwischen Herstellern (Industrie) und Handel verabschiedet (siehe Kapitel 3). Dieser Punkt wurde von den Herstellern bzw. Lieferanten als wichtiges Problem gesehen, weil sie bei einem Scheitern der Verhandlungen in einer Übergangsfrist bislang weiter zu den Konditionen des zuletzt geschlossenen Vertrages liefern mussten, auch wenn dieser Vertrag möglicherweise keine einträglichen Preise enthält. Ein fehlendes Verhandlungsergebnis konnte daher je nach Kostenentwicklung von den großen LEH-Unternehmen ausgenutzt werden, um Druck auf die Hersteller auszuüben oder aber die Verkaufsbedingungen des Vorjahres zu verlängern (Forstner, 2023: S. 45). Mit EGALim 3 hat der Lieferant nach einem Scheitern der jährlichen Handelsverhandlungen nun die Wahl, entweder die Lieferung einzustellen, wenn der Preis von ihm während der

²³ Übersetzt mit www.DeepL.com/Translator (kostenlose Version).

²⁴ Übersetzt mit www.DeepL.com/Translator (kostenlose Version), mit kleinen eigenen Anpassungen.

Kündigungsfrist als zu niedrig angesehen wird. Oder er kann eine „klassische“ Kündigungsfrist anwenden, die die wirtschaftlichen Bedingungen des Marktes berücksichtigen muss. Die Verhandlungsfrist wurde (um einen Monat) verlängert. Bei Konflikten soll ein Mediator eingeschaltet werden (Mollier-Sabet, 2023).

Die Beurteilung der Umsetzung und Wirkungen der EGAlim-Gesetze in Medien- und Fachbeiträgen fällt gemischt aus. Die **Beobachtungsstelle für Handelsverhandlungen** (OFPM) berichtete 2023, dass EGAlim 2 bei den Handelsverhandlungen für 2023 gut eingehalten worden sei (Pleinchamp, 2023). Dagegen hätten sich in den Verhandlungen für das Jahr 2024 einige Probleme gezeigt, aufgrund derer die zwischen den Industrieunternehmen und dem Lebensmittelhandel ausgehandelten Preiserhöhungen sehr gering ausgefallen seien, sodass sich in der Folge kaum Spielräume für höhere Erzeugerpreise in der Landwirtschaft eröffneten (MASA, 2024). Besonders kritisch beurteilt der Ombudsmann bei den Handelsverhandlungen die oftmals noch fehlende Transparenz im Zusammenhang mit den Anteilen landwirtschaftlicher Rohstoffe bei verarbeiteten Erzeugnissen, was die angestrebte Wertsicherung der Produktionskosten auf der Erzeugerebene erschwere (ibid.). Nach Einschätzung der OFPM seien die Einzelhändler und in geringerem Maße auch die Industrie mit dem Verlauf der Verhandlungen über die Berücksichtigung der Agraranteile recht zufrieden, während die Lieferanten die Kostenveränderungen gegenüber den Vorjahren bei den Verhandlungen weiterhin nicht angemessen eingepreist sähen.

Der Verband **FNSEA und die Junglandwirte** („Jeunes Agriculteurs“) kritisieren den fehlenden Schutz des Preises für landwirtschaftliche Rohstoffe entlang der Wertschöpfungskette („Sanctuarisation“), der ein Kernziel des EGAlim 2 ist (Lecocq, 2024). Für die Preisbildung auf Basis der Produktionskosten (im „Vorwärtsgang“) müsse die Transparenz in den Handelsbeziehungen verbessert und eine Frist für den Abschluss von Verträgen zwischen dem Landwirt und seinem Erstkäufer vor den Verhandlungen zwischen den Verarbeitern und den Lebensmittelhändlern gesetzt werden. Derzeit sei wieder zu beobachten, dass die Verarbeitungsunternehmen gegenüber dem Handel kaum Preiserhöhungen durchsetzen könnten. Die erforderliche Transparenz sei mit der Option 3 (Zertifizierung durch einen vertrauenswürdigen Dritten), die bei rund 75 Prozent der Verträge gewählt werde, nicht zu gewährleisten (Lecocq, 2024).

In zahlreichen weiteren Beiträgen und Stellungnahmen wird darauf hingewiesen, dass die Inhalte der EGAlim-Gesetze eigentlich gut seien, um die Beziehungen zwischen den verschiedenen Gliedern bzw. Stufen der Lebensmittelkette zu regulieren, aber die Umsetzung nicht in angemessener Weise erfolge (z. B. David, 2024; Forstner, 2023). Folglich sorgten die EGAlim-Gesetze nicht für Preise, die mindestens die Produktionskosten abdecken, und auskömmliche Einkommen für die Landwirte. Der Milchsektor wird im Hinblick auf die Vertragsgestaltung als vergleichsweise positiver Bereich hervorgehoben.

Probleme im Zusammenhang mit der Wirksamkeit von EGAlim werden in der Zunahme von Handelsmarken seitens der großen Unternehmen im Lebensmittelhandel sowie in der Organisation des Einkaufs durch international ausgerichtete Einkaufsgemeinschaften gesehen (David, 2024). Letztere führten zu einer zunehmenden Konzentration auf der Handelsebene und die Schwächung der Verarbeitungsindustrie bzw. der Markenhersteller.

Neues Landwirtschaftsgesetz

In Frankreich wird gegenwärtig ein neues Gesetz zur Zukunftsorientierung der Landwirtschaft (PLOA)²⁵ diskutiert, in dem die Bedeutung der Landwirtschaft gesetzlich fixiert werden soll. Anfang April 2024 wurde als Reaktion auf die Proteste der Landwirte ein veränderter Entwurf für ein neues Gesetz über die Zukunftsorientierung der Landwirtschaft (PLOA) im Parlament eingebracht, das Maßnahmen zur Wiederherstellung oder Sicherung der

²⁵ PLOA: Pacte et loi d'orientation et d'avenir agricoles.

Ernährungssouveränität²⁶ sowie zum Generationswechsel in den landwirtschaftlichen Unternehmen enthält. Dabei sollen Maßnahmen zur langfristigen Sicherung der nationalen Ernährungssouveränität, die ein zentrales agrar- und ernährungspolitisches Ziel darstellt, im Mittelpunkt stehen (Vie publique, 2024). Bemerkenswert ist, dass das zuständige Ministerium die Ernährungssouveränität als Namensteil führt.²⁷

Die Frage der Ernährungssouveränität ist im Zusammenhang mit den Begleiterscheinungen der Covid-Pandemie (Gully, 2020) und des Krieges in der Ukraine in den Vordergrund gerückt, als bisherige Lieferketten nicht mehr funktionierten oder an Stabilität verloren (Assemblée nationale, 2024f). Auch der Rückgang der nationalen Erzeugung in einigen Produktionsbereichen (siehe Kapitel 4.1) und die Dominanz großer Industrie- und Handelsunternehmen werden in diesem Zusammenhang genannt.

Der Gesetzesvorschlag ist nicht unumstritten. Kritik kommt zum Beispiel vom Landwirtschaftsverband Coordination Rurale und von der kleinbäuerlich orientierten Branchenorganisation Confédération Paysanne. Coordination Rurale sieht in den geplanten Investitionsgruppen für einen besseren Flächenzugang den Weg für die „kapitalistische Landspekulation“ geebnet. Zentrale Punkte wie angemessene Einkommen und Erzeugerpreise blieben dagegen unberücksichtigt. Auch die Confédération Paysanne hält die Fragen eines auskömmlichen Einkommens und des Zugangs zu Flächen im Gesetzentwurf für nicht ausreichend berücksichtigt.

Der Gesetzentwurf wurde am 28. Mai 2024 an den Senat weitergeleitet, wo bereits einige Änderungsvorschläge vorliegen. Nach der Auflösung der Nationalversammlung im Juni wurde die Diskussion über den Entwurf unterbrochen. Sie kann nach Eröffnung der 17. Legislaturperiode wieder aufgenommen werden.

Der Vorschlag von Staatspräsident Macron bei der Agrarmesse in Paris im Februar 2024 wurde im Nachgang sehr kontrovers diskutiert. Vor allem die Festlegung von „Mindestpreisen“ (quasi EGAlim 4) ist umstritten, und es ist auch höchst unklar, wie man methodisch dabei vorgehen sollte (LaFranceAgricole, 2024; Confrère, 2024). Es zeichnet sich ab, dass die bisherige Freiheit bei der Einbeziehung der Produktionskosten in die obligatorische Preisformel (gemäß Artikel L. 631-24 Code Rural) eingeengt werden soll. In der Diskussion gehen einige Vorschläge aus dem linksgerichteten Lager (La France Insoumise) sogar soweit, dass neben einem Mindestpreis auch Gewinnmargen in den Wertschöpfungsstufen festgelegt werden sollten (Confrère, 2024).

Diskutiert wurden in der Fachpresse vor allem die maßgeblichen Produktionskosten, da es zwischen Milcherzeugern in den Bergen und denen in der Ebene sehr unterschiedliche Kosten gebe; gleiches gelte für die zahlreichen Produktionsmethoden, sodass es letztlich viele verschiedene Mindestpreise geben müsse, um den Verhältnissen in der Praxis gerecht zu werden (Imbach und Breteau, 2024). Falls die Produktionskosten der kleineren Betriebe als Referenz genommen würden, entstünde eine wettbewerbliche Bevorzugung der größeren Betriebe mit geringeren Produktionskosten. Und wenn der anhand der Produktionskosten festgelegte Preis über dem Marktpreis läge, dürfte es zu Überschüssen am Markt kommen, die wiederum nur mithilfe von Produktionsquoten reguliert werden könnten. Dies funktioniere in einem gemeinsamen EU-Markt jedoch nur, wenn alle beteiligten Marktparteien einheitlich behandelt würden. Bereits jetzt würden aber schon zahlreiche Agrarbranchen, z. B. die auf Marktfruchtbau ausgerichteten Bereiche, von der kostenorientierten Preisregulierung des EGAlim 2 ausgenommen (Imbach und Breteau, 2024). Einige Stimmen warnen davor, dass der Mindestpreis in der Praxis zum Höchstpreis werden könne und so marktbedingte Entwicklungen nach oben verhindert würden. Weitere Aspekte in der Fachdiskussion betreffen die Vereinbarkeit von garantierten Mindestpreisen mit dem Wettbewerbsrecht der EU sowie die Auswirkungen von Mindestpreisen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors (Le Clerre, 2024).

²⁶ Ernährungssouveränität ist ein Begriff, der sehr unterschiedliche Inhalte umfassen kann: vor allem Ernährungssicherheit, aber auch das Recht von Völkern, den Grad ihrer Selbstversorgung und die Mittel zu ihrer Erreichung selbst zu bestimmen. Der Begriff wurde von der globalisierungskritischen Bewegung La Via Campesina eingeführt und theoretisiert (Assemblée nationale, 2024f).

²⁷ *Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire* (Ministerium für Landwirtschaft und Ernährungssouveränität)

Insgesamt kann festgestellt werden, dass in den Fachbeiträgen die Möglichkeiten der EGAlim-Gesetze zur kostenorientierten Preisregulierung sehr kontrovers diskutiert werden. Die Argumente für und wider eine stärkeren Marktregulierung ähneln der Diskussion, die auch von den Stakeholdern in Deutschland bei den Workshops im Rahmen der Vorgängerstudie im Zusammenhang mit einer möglichen Einschränkung der freien Marktpreisbildung geführt wurde (Forstner, 2023; Imbach und Breteau, 2024).

5.1.2 Untersuchungskommission „Ernährungssouveränität“

Eine im Zusammenhang mit den EGAlim-Gesetzen bedeutsamer Diskussionsprozess fand im Rahmen einer Kommission zur Untersuchung der „Gründe des Verlustes der Ernährungssouveränität Frankreichs“ statt, die von der Nationalversammlung²⁸ im ersten Halbjahr 2024 eingesetzt wurde. Diese Kommission hat dazu vom 18. März bis zum 6. Juni 2024 zahlreiche Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Bereichen der Land- und Lebensmittelwirtschaft angehört. Bemerkenswert ist, dass dies unter Eid geschah. In insgesamt 35 Berichten sind fast alle Anhörungen öffentlich zugänglich.²⁹ Diese Berichte geben Auskunft über die Ausrichtung der relevanten Stakeholder bezüglich ihrer Markt- und Wettbewerbsorientierung, der Zugänglichkeit der Märkte und des Außenschutzes. In zahlreichen Äußerungen werden auch Einschätzungen aus Sicht der Befragten zur Wirksamkeit der bisherigen EGAlim-Gesetze sowie hinsichtlich erforderlicher Anpassungsmaßnahmen offenbart.

Befragt wurden u. a.:

- Verbände im Bereich Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (FNSEA - Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles, Coordination Rurale³⁰, Confédération Paysanne, Nourrir, Europäischer Dachverband der Landwirte (COPA), Versammlung der Landwirtschaftskammern, MODEF - Le Mouvement de défense des exploitants familiaux);
- Branchenverbände (u. a. CNIEL- Centre national interprofessionnel de l'économie laitière, Inaporc, Interbev, Intercéréales, AIBS- L'interprofession de la betterave et du sucre);
- Verband der Lebensmittelindustrie (ANIA - Association Nationale des Industries Alimentaires) und Vertreter von Industrieunternehmen (u. a. Groupe Lactalis, Groupe Bigard, Danone SA);
- Groß- und Einzelhandel (Gesamtverband FDC - Fédération du Commerce et de la Distribution, Lidl, Carrefour, É.Leclerc, Les Mousquetaires, Agromousquetaires, Cooperative U);
- Generaldirektion für Wettbewerb, Verbraucherschutz und Betrugsbekämpfung (DGCCRF - Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes)
- Administration und Politik (aktuelle und auch frühere Agrarminister, frühere Beamte der Europäischen Kommission etc.).

Relevante Fragen der Untersuchungskommission mit Bezug zur Regulierung der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise waren u. a:

- Reicht hierfür die Berücksichtigung der Produktionskosten aus? Welche Produktionskosten sind relevant bzw. wie sind sie definiert? Welche Differenzierung der Produktionskosten ist notwendig und sind die notwendigen Daten verfügbar?
- Welche Auswirkungen sind auf die Wettbewerbsfähigkeit und den internationalen Handel zu erwarten?

²⁸ Assemblée Nationale ist das nationale Parlament, vergleichbar dem Deutschen Bundestag.

²⁹ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/autres-commissions/commissions-enquete/ce-perte-souverainete-alimentaire/documents?typeDocument=crc>

³⁰ Die Coordination Rurale ist eine französische Bauerngewerkschaft, die neben der Confédération Paysanne weit hinter dem nationalen Bauernverband FNSEA die drittstärkste Vertretung der Landwirte in Frankreich ist. Die Coordination Rurale wird politisch als rechts eingestuft (https://fr.wikipedia.org/wiki/Coordination_rurale), während die Confédération Paysanne politisch dem linken Lager zugeordnet wird.

- Was heißt es, die Ernährungssouveränität in den unterschiedlichen Ebenen und Perspektiven (z. B. Regionen, Sektoren, Betriebe, Geschlecht) zu berücksichtigen?
- Werden die Vorgaben in den Verträgen angewandt und wie wird auf Verstöße reagiert?

Die Frage der möglichen Effekte der EGAlim-Gesetze für die Nahrungsmittelpreise und somit für die Verbraucherinnen und Verbraucher wird dagegen kaum berührt.

Im Folgenden werden einige zentrale Inhalte der Anhörungen dargestellt, die für das Verständnis der Diskussion um die Preisregulierung in Frankreich hilfreich sind und auch andeuten, in welche Richtung weitere Regulierungsansätze gehen können. Ein immer wiederkehrender Aspekt in den Anhörungen, der sich auf Mängel in der Umsetzung der Rechtsvorschriften bezieht, wird durch einen Berichterstatter des Untersuchungsausschusses auf den Punkt gebracht. Dieser bemerkt, dass es ein allgemeines Unverständnis für dieses Gesetz seitens der betroffenen Akteure gebe, ohne dass die Regierung und die staatlichen Stellen versuchten, seine Anwendung sicherzustellen (Assemblée nationale, 2024q).

In der Befragung des amtierenden Ministers für Landwirtschaft und Ernährungssouveränität, Marc Fesneau, zeigte dieser sich zuversichtlich, dass Dank der Gesetze EGAlim 1 und 2 die Preisbildung für landwirtschaftliche Produkte nun auf der Grundlage der Produktionskosten erfolgt. Wesentlich dafür sei, dass die obligatorischen Vertragsabschlüsse gestärkt und seit Beginn des Jahres 2022 die Kosten der landwirtschaftlichen Rohstoffe in der Lebensmittelkette transparent gemacht würden (Assemblée nationale, 2024m). Fesneau konzidierte allerdings, dass einige Stakeholder die EGAlim-Gesetze weniger positiv beurteilten oder sogar als gescheitert ansähen. Ein zentrales Problem für den Erfolg der EGAlim-Gesetze bestehe darin, dass höhere inländische Erzeugerpreise (Mindestpreise) nur möglich seien, wenn die Märkte abgeschottet würden. Dies hätte dann allerdings auch Folgen für die Exporte. Eine Marktregulierung durch die Einführung von Mindestpreisen wäre ohnehin nur auf EU-Ebene möglich. Das zentrale Problem liege nicht im Wettbewerb innerhalb der EU, sondern in einer „schlechten Wertverteilung innerhalb der Kette“. Folglich müsse die Margenverteilung in der Lebensmittelkette zwischen Erzeugern, Verarbeitern und Handel zugunsten der Erzeuger verändert werden (ibid.).

Die Berichterstatter in der Untersuchungskommission verwiesen auf eine offensichtliche Diskrepanz zwischen den insgesamt günstigen Zahlen, die vom Fachminister referiert worden seien, und dem Pessimismus bzw. der Wut, die gegenwärtig in den Debatten über die Zukunft der französischen Landwirtschaft und die „Ernährungssouveränität“ vorherrschen.

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang das erkennbare Selbstverständnis bzw. die Sichtweise einiger zentraler Stakeholder auf Frankreich als Anführer der Europäischen Union, die den anderen Mitgliedstaaten den Weg weisen sollen. So sieht zum Beispiel der ehemalige Landwirtschaftsminister Stéphane Travert (im Amt 2017-2018) die Rolle Frankreichs (Assemblée nationale, 2024j: S. 9–10). Er verwies auch auf den Präsidenten der Republik (Macron), der kürzlich von einem europäischen EGAlim gesprochen habe (ibid.).

Bei der Befragung von Stakeholdern der Ernährungsindustrie und des Lebensmittelhandels wurden zentrale Probleme der Preissetzung in der Lebensmittelkette deutlich. In zahlreichen Beiträgen (z. B. CNIEL - Branchenverband Milch, Danone - Milchindustrie, Bigard - Fleischverarbeitung) wurde im Zusammenhang mit den jährlich stattfindenden Preisverhandlungen zwischen Herstellern und Händlern von „Preiskriegen“ gesprochen, die letztlich zu Lasten der Primärerzeuger gingen (Assemblée nationale, 2024p, 2024l, 2024k).

Ein wichtiges Argument für eine rationale Auseinandersetzung mit der Wirksamkeit der EGAlim-Gesetze ist nach Einschätzung des Generaldirektors der Groupe Carrefour, Alexandre Bompard, die Leistungs-Kosten-Transparenz in der Wertschöpfungskette. Denn vor allem die Verarbeitungs- und die Vermarktungsebenen gingen seiner Ansicht nach davon aus, dass auf der jeweils anderen Ebene hohe Margen erzielt werden (Assemblée nationale, 2024i). Zum Beispiel erwähnte Bompard die relativ niedrige Gesamtnettomarge der eigenen Unternehmensgruppe in Höhe von 2,5 Prozent, während die zehn größten Lebensmittelkonzerne eine Marge zwischen 10 und 12 Prozent erzielen würden. Ähnlich argumentierte auch Édouard-Michel Leclerc, Eigentümer von É.Leclerc, einem der größten Einzelhändler Frankreichs, bei seiner Befragung (Assemblée nationale, 2024n).

Demgegenüber verweisen Herstellerunternehmen, die im Industrieverband ANIA organisiert sind, auf die lange deflationäre Phase vor der Covid-Pandemie, in der sie trotz der Preisentwicklungen bei Produktions-, Rohstoff- und Personalkosten usw. die Preise hätten senken müssen und nur sehr niedrige Renditen erzielen konnten (Assemblée nationale, 2024d). Diese Einschätzung soll wohl erklären, dass die höheren Renditen in den Folgejahren lediglich einen Aufholprozess angesichts der vorhergehenden „mageren“ Jahre darstellten.

Zu einer Objektivierung der umstrittenen Angaben zu den Margen und Renditen sollte eigentlich das OFPM³¹ (Beobachtungsstelle für Preise und Margen bei Lebensmitteln) beitragen können, das die Margen in der Wertschöpfungskette Lebensmittel bei einzelnen Lebensmitteln analysiert. Die Beobachtungsstelle ist jedoch nach eigener Einschätzung aufgrund vielfältiger Zuteilungsprobleme bei Gemeinkosten nicht in der Lage, die jeweiligen Nettomargen zu ermitteln (OFPM, 2023).

Umsetzung, Wirksamkeit und Weiterentwicklung der EGAlim-Gesetze

Ein zentrales Ziel von EGAlim 2 ist, dass Erzeugerpreise maßgeblich auf Basis der Produktionskosten ermittelt bzw. vereinbart werden (Assemblée nationale, 2024h; Boyer, 2022). Der Fachminister Fesneau vertrat gegenüber der Untersuchungskommission allerdings die Ansicht, dass es bislang noch an den notwendigen Kostenindikatoren fehle, um die Höhe und Entwicklung der Produktionskosten sachgerecht und zeitnah feststellen zu können (Assemblée nationale, 2024m). Diese seien weiterhin zu erarbeiten und auch die Art und Weise, wie sie in den Verhandlungen benutzt werden, müsse verbessert werden.

Andere Stakeholder, darunter der Vorsitzende von Lidl, Michel Biero, waren dagegen bezüglich der Weiterentwicklung der EGAlim-Gesetze zurückhaltend (Assemblée nationale, 2024g). Vor der Inangriffnahme von weiteren Schritten im Zusammenhang mit EGAlim solle erst einmal eine Bilanz des EGAlim 3 - Gesetzes vom 30. März 2023 gezogen und auch das Gesetz zur Modernisierung der Wirtschaft (LME)³² überprüft werden. EGAlim 3 Sorge anstatt von mehr Transparenz bei der Preisgestaltung für mehr Undurchsichtigkeit. Michel Biero machte darauf aufmerksam, dass Lidl in großem Umfang sogenannte Drei-Seiten-Verträge praktiziere, bei denen die Primärerzeuger direkt mit dem Handel Verträge abschließen und die Verarbeitung von Primärerzeugnissen bei Verarbeitern bzw. Dienstleistern in Auftrag gäben. Auf diese Weise sollten sich die Produktionskosten der Primärerzeugung transparent und direkt in den Konsumentenpreisen niederschlagen und so die Erzeugerebene stärken (ibid.).

Auch Édouard-Michel Leclerc (É.Leclerc) stimmte der grundsätzlichen Zielstellung der EGAlim-Gesetze zur Stärkung der Primärerzeuger grundsätzlich zu, hielt aber die gewählten Instrumente nur sehr eingeschränkt für zielführend (Assemblée nationale, 2024n). Diese Haltung kam auch in den Anhörungen von Alexandre Bompard (Carrefour Group) oder Michel Biero (Lidl) zum Ausdruck. Sie stimmten mit vielen Forderungen der landwirtschaftlichen Erzeugerebene nach Kostendeckung und Verbesserung der Einkommenssituation überein.

Von einigen der befragten Stakeholder wurden Wettbewerbsverzerrungen zulasten von Frankreich beklagt (Assemblée nationale, 2024r, 2024i). So erwähnten zum Beispiel die Zuckerrübenanbauer (Assemblée nationale, 2024r), dass bestimmte Pflanzenschutzmittel (z. B. der Gruppe der Neonicotinoide) in Frankreich verboten, aber in Deutschland zugelassen seien. Mit Blick auf Schweineställe wurde kritisch angeführt, dass in Frankreich höhere Umweltschutzauflagen zu erfüllen seien als EU-rechtlich vorgeschrieben. Sogenannte Überregulierungen („hypertranspositions“) im Vergleich zu den EU-Vorschriften würden Wettbewerbsnachteile der französischen Landwirtschaft gegenüber Deutschland und anderen EU-Staaten verursachen (Assemblée nationale, 2024i).

³¹ L'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (OFPM): Die Beobachtungsstelle für Preise und Margen bei Lebensmitteln, die dem Ministerium für Landwirtschaft und Ernährungssouveränität unterstellt ist, soll Wirtschaftsakteure und Behörden über die Bildung von Preisen und Margen innerhalb der Wertschöpfungskette von Produkten aus der Landwirtschaft, Fischerei oder Aquakultur informieren.

³² Art. L. 442-6-1 des französischen Handelsgesetzbuches (*Code de commerce*), z. B. neue Regelungen über die Zahlungsfristen.

Einige Äußerungen von befragten Stakeholdern deuteten darauf hin, dass Frankreich im Vergleich zu Deutschland eine deutlich stärker national ausgerichtete Agrarpolitik verfolgt. Diese unterscheidet sich im Grundsatz von der deutschen Ausrichtung mit ihrem marktorientierten Ansatz. Der ehemalige französische Landwirtschaftsminister Stéphane Travert, der für die Erarbeitung des EGAlim 1 (2018) mitverantwortlich war, drückte es im Untersuchungsausschuss so aus: „Es gibt ein Modell des französischen Bauernhofs, das uns sehr am Herzen liegt. Wir möchten nicht, dass die französische Landwirtschaft morgen so aussieht wie die in den Niederlanden oder in Deutschland.“ (Assemblée nationale, 2024j: S. 5).³³

Nachdem die EGAlim-Gesetze eingeführt wurden, fanden in den Jahren 2022 und 2023 erste Kontrollen des DGCCRF³⁴ statt. Diese hatten zunächst nach Auskunft von Sarah Lacoche, der Generaldirektorin der DGCCRF³⁵, einen eher pädagogischen Ansatz, um den Unternehmen der verschiedenen Ebenen den sukzessiven Umgang mit den neuen Gesetzen beizubringen (Assemblée nationale, 2024o). Der Landwirtschaftsminister Fesneau kündigte im Frühjahr 2024 eine deutliche Verschärfung der Kontrollen und Durchsetzung von Sanktionen an, um die Umsetzung der EGAlim-Gesetze in der Praxis zu stärken. Der Minister betont aber auch, dass der Rechtsrahmen nicht zu Preisen führen dürfe, die sich deutlich vom Marktpreis unterscheiden; Mindestpreise seien in offenen Märkten systemfremd (Assemblée nationale, 2024n).

Die **großen Handelsketten** (É.Leclerc, Carrefour, Les Mousquetaires) plädieren für eine möglichst große Transparenz der Produktions- und Verarbeitungskosten sowie der Preisfindungsmechanismen. Dies sehen sie in der gegenwärtigen Situation mit der überwiegend von den Lebensmittelherstellern gewählten Transparenzoption (Option 3) nicht gewährleistet. Diese Option gewähre dem Einzelhandel keine Information zur Herkunft des landwirtschaftlichen Anteils. Selbst eine beauftragte Beratungsfirma könnte dies nur mit sehr großem Aufwand ermitteln. Der gesetzlich festgelegte Aufschlag in Höhe von 10 Prozent auf den Einkaufspreis (sog. PRS+10)³⁶, mit dem letztlich die Erzeugerpreise verbessert werden sollten, funktioniere ebenfalls nicht. Die gewünschte Preistransmission („trickle-down“) trete in der Realität nicht oder nur eingeschränkt ein.

Kritisiert wird von Leclerc auch die mangelnde oder fehlende Anwendung des EGAlim 2 seitens eines Großteils der Wertschöpfungsketten. Dies gelte für Teile der Primärerzeugung (z. B. Getreide- und Gemüsebauern, Winzer, Rinderzüchter), für ganze Wirtschaftsbereiche wie die Gastronomie, für Großhändler und für Exporterzeugnisse (Assemblée nationale, 2024n).

Bezüglich der europäischen Einkaufsgemeinschaft Eurelec, die É.Leclerc zusammen mit der Rewe-Gruppe nutzt, argumentiert Leclerc mit der Notwendigkeit, eine gute Verhandlungsposition gegenüber den großen internationalen Industrieunternehmen (Nestlé, Procter&Gamble, CocaCola etc.) zu erreichen. Durch die Ansiedlung der Eurelec-Zentrale in Belgien könnten die in Frankreich geltenden EGAlim-Gesetze umgangen werden, was letztlich günstigere Angebote im Einzelhandel für die Konsumenten ermögliche.

Alexandre Bompard (Carrefour) wies darauf hin, dass es nicht möglich sei, gleichzeitig die Akteure der vorgelagerten Produktionsketten gut zu entlohnen, die Versorgung zu sichern und dem Verbraucher den besten Preis zu bieten (Assemblée nationale, 2024i). Je nach Zeitpunkt sei die Bedeutung jedes dieser Ziele unterschiedlich. In jedem Fall aber sei eine starke nationale Landwirtschaft notwendig. Der „Vorwärtsgang“ der Preisfestlegung auf Basis der Produktionskosten sei sinnvoll, werde aber in der Praxis nicht umgesetzt. Dies würde auch bedeuten, dass vor den Verhandlungen zwischen Herstellern und Händlern von Lebensmitteln die Preise zwischen Primärerzeugern und Herstellern geklärt sein müssten.

³³ Übersetzt mit www.DeepL.com/Translator (kostenlose Version).

³⁴ Generaldirektion für Wettbewerb, Verbraucherschutz und Betrugsbekämpfung beim Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und industrielle und digitale Souveränität.

³⁵ Generaldirektorin der DGCCRF.

³⁶ SRP (Seuil de Revente à Perte) ist ein gesetzlicher Bezugspunkt im Bereich des Vertriebs. Er entspricht dem Preis, unter dem ein Händler ein Produkt nicht weiterverkaufen darf. Tut er dies doch, drohen ihm Strafen wegen des Weiterverkaufs mit Verlust (Artikel L. 442-3 des Handelsgesetzbuches).

Bompard sieht in den supranationalen Einkaufsallianzen auch für die Industrieunternehmen einen Vorteil, der durch die Konzentration der Verhandlungen und des Vertragsabschlusses sowie die einheitliche Gestaltung der Logistikketten entstünde (Assemblée nationale, 2024i). Durch diese Zentralisierung werde schließlich die Fragmentierung der Märkte durch die großen Industrieunternehmen verhindert, die zu sehr unterschiedlichen Produktpreisen in den einzelnen Ländern der EU führten.

Die großen LEH-Unternehmen sehen sich zu Unrecht in der Kritik und verweisen auf die vergleichsweise geringen Nettomargen der letzten Jahre im Vergleich zu den großen Industrieunternehmen. Sie plädieren für transparente Wertschöpfungsketten, in denen die Erzeugungskosten der Landwirte gedeckt und in der Kette erhalten („sanktuarisiert“) werden.

Der Handelsverband (FCD – Einzel-, Lebensmittel- und Fachhandel) vertritt die Meinung, dass das ursprüngliche Ziel des Egalim-Gesetzes, die Entlohnung der Landwirte zu verbessern und die schwächeren Verhandlungspartner (d. h. die kleinen und mittleren Industrieunternehmen) gegenüber den großen Einzelhandelsunternehmen zu schützen, durch die Lobbyarbeit der großen Industrieunternehmen völlig fehlgeleitet worden sei (Assemblée nationale, 2024c). Aus Sicht des FCD funktioniert der Dreiklang des Gesetzes Egalim 2, bestehend aus Vertragsbindung, Transparenz, Nichtverhandelbarkeit von Agrarrohstoffen, nicht. Es habe keine neuen Vertragsbindungen („Kontraktualisierung“) in den Produktionszweigen gegeben, da die fast alle relevanten Branchen darum gebeten haben, davon ausgeschlossen zu werden. Der Gesetzgeber habe auch eine Transparenzoption in das Gesetz aufgenommen, die aber in Wirklichkeit keine Transparenz ermögliche. Und der Gesetzgeber verlange von den Einzelhändlern, einen landwirtschaftlichen Rohstoff zu wertmäßig zu sichern, wobei die Handelsunternehmen diesen Wert aber nicht kennen würden, da er in den Verträgen von unseren Lieferanten nicht angegeben werde (Assemblée nationale, 2024c).

Die großen Einzelhandelsketten stünden, so der FCD, immer an der Seite der Landwirte, um sie in allen Krisen zu unterstützen. Einige EGALim-Vorschriften stünden dem aber im Wege. Beispielsweise führe die Begrenzung von Sonderangeboten für Non-Food-Produkte dazu, dass die Franzosen Kaufkraft verlören und dieses Geld nicht mehr für Lebensmittel ausgeben könnten. Letztendlich wirkten diese von der Nationalversammlung verabschiedeten Maßnahmen gegen die Landwirtschaft (Assemblée nationale, 2024c).

Auf den Hinweis, dass Landwirte manchmal das Gefühl hätten, beim Verkauf ihrer Erzeugnisse völlig unter Druck gesetzt zu werden und keine Wahl zu haben, entgegnete FCD, dass die Einzelhändler ja meist gar nicht direkt mit den Landwirten oder deren Erzeugerorganisationen verhandeln würden. Wenn Landwirte der Meinung seien, dass die großen Einzelhandelsunternehmen die Lieferanten strangulierten und diese wiederum die Landwirte unter Druck setzten, dann bedeutete dies, dass das Gesetz nicht funktioniere (Assemblée nationale, 2024c).

Die **Branchenverbände** für Milch (CNIEL)³⁷ und Getreide (Intercéréales) sehen ihre Sektoren als wettbewerbsfähig im internationalen Wettbewerb. Bei der Anwendung der EGALim 2-Vorschriften bestehen zwischen den beiden Branchen große Unterschiede. Während der Milchsektor EGALim 2 umsetzt, ist der Getreidesektor per Dekret von den gesetzlichen Vorschriften zur Preisfestlegung befreit. CNIEL verweist auf die unterschiedlichen Produktionszweige und Absatzmärkte im In- und Ausland, die es mitunter erfordern, unterhalb der Produktionskosten zu verkaufen. Insgesamt seien die Milcherzeuger mit dem Gesetz zufrieden, weil es ihnen eine Orientierung gebe und zur Befriedung der Branche beigetragen habe. Betont wurde, dass die Milchbranche durch mengenbezogene Verträge zwischen Erzeugern und Verarbeitern dazu beigetragen habe, Milchüberschüsse und damit Preiseinbußen zu vermeiden. Dies sei geschehen, während in anderen Ländern die Milchproduktion ausgebaut wurde.

³⁷ Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière.

Mehrfach wurde in den Anhörungen darauf hingewiesen, dass die bisherigen Gesetze noch nicht lange genug in Kraft seien, um die Effekte beurteilen zu können und daher mit weiteren Gesetzen gewartet werden sollte (z. B. CNIEL, Assemblée nationale, 2024p). Zunächst sollten die bestehenden Gesetze in ihrer Umsetzung und ihren Wirkungen analysiert werden. Der Begriff der „missbräuchlich niedrigen Preise“ und die sich daraus ergebenden Konsequenzen seien unklar.

Seit zwei Jahren beginne die Branchenarbeit von CNIEL im Zusammenhang mit EGALim eine Einkommensverbesserung zu bewirken. Dazu trügen die Verfügbarkeit von differenzierten Markt- und Kostenindikatoren und deren Anwendung in der Breite bei. Die große Transparenz in der Kette könne auch bei den Verhandlungen mit den LEH-Ketten berücksichtigt werden (Assemblée nationale, 2024p). Die Gesetze gäben allen Beteiligten hilfreiche Orientierungspunkte. Weitere gesetzliche Regelungen sollten allerdings erst dann in Angriff genommen werden, wenn die bereits existierenden Gesetze funktionierten (ibid.).

Nach Ansicht des Branchenverbands **Intercéréales**, der für die Getreideerzeugung und -verarbeitung zuständig ist, leidet die Land- und Ernährungswirtschaft wie viele andere Wirtschaftszweige in Frankreich unter einem eklatanten Mangel an Wettbewerbsfähigkeit (Assemblée nationale, 2024p). Begründet wird dies vor allem mit zahlreichen Auflagen und zu kurzen Anpassungszeiträumen. Der französische Getreidesektor ist laut Branchenverband durch hohe Überschüsse geprägt, die an den internationalen Märkten abgesetzt werden. Die besonderen Marktverhältnisse bedingen, dass die Akteure unabhängig von EGALim auf den Märkten agieren können (siehe auch Forstner, 2023, S. 50-51). Durch die Berücksichtigung eines aggregierten Produktionskostenindex (Dünger, Saatgut, Pflanzenschutz, Maschinen etc.) würden einerseits Veränderungen der Kosten im Zeitablauf abgebildet, andererseits fänden aber auch die Marktverhältnisse Eingang in die Preisfindung.

Der Branchenverband für Rinder und Schafe **Interbev** steht EGALim grundsätzlich positiv gegenüber und liefert die notwendigen Informationen zur Berechnung der Produktionskosten sowie zur Bestimmung des zu zahlenden Preises auf der Basis von Produktionskostenindikatoren (Assemblée nationale, 2024a). Die relevante Preisformel berücksichtige auch Marktindikatoren. Interbev habe die Berechnungsmethoden, die Rahmenverträge und andere Vertragsinstrumente sowie eine eigene Beobachtungsstelle zur zentralen Erfassung der Daten über die Vertragsabschlüsse organisiert.

Der Aufbau des Vertragswerks sei komplex, weil nach dem Verkauf von ganzen Tieren durch die Landwirte ein sehr differenzierter Verarbeitungsprozess stattfinde. Die Gleichung, mit der die Vergütung für einen Schlachtkörper mit seinen zahlreichen Teilstücken genau bestimmt werde, sei der Industrie bekannt, aber nicht veröffentlicht worden. Dieser Bereich zeichne sich durch eine hohe Komplexität aus, die durch die Möglichkeit einer Neuberechnung der Indikatoren noch erhöht werde.

In der Praxis gingen bei den Vertragspartnern Vorbehalte gegen die Verwendung der Berechnungsmethodik einschließlich der Aufnahme von Produktionskostenindikatoren in die Handelsverträge zurück. Auch mit EGALim müsse allerdings noch mehr Druck ausgeübt werden, um die Voraussetzungen für eine angemessene Bezahlung aller Glieder der Wertschöpfungskette, einschließlich der Erzeuger, zu schaffen.

Die **Branchenverbände für Obst und Gemüse** betonen die Besonderheit ihres Sektors, der durch die Vielfalt der Kulturen, die Verderblichkeit der Primärerzeugnisse sowie den vielfach geringen Verarbeitungsgrad der Produkte bzw. den direkten Absatzkanal zum Endverbraucher geprägt sei. Die Festlegung eines Mindest- oder eines Garantiepreises oder eines Preises, der die Produktionskosten und die Gewinnspanne des Erzeugers deckt, erweise sich für Ihre Produktionen, die von Natur aus saisonabhängig seien, als etwas komplizierter als bei anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Durch die Notwendigkeit öffentlicher Ausschreibungen und der großen Bedeutung von Importfrüchten spiele die Herkunftskennzeichnung für die nationale Erzeugung eine besondere Rolle. Auch die Berücksichtigung in der Gemeinschaftsverpflegung könne einen wichtigen Ansatzpunkt zu besseren Erlösen darstellen.

Laut ANIFELT, dem Branchenverband für verarbeitetes Obst und Gemüse, ist die Vertragsbindung historisch bedingt und erklärt sich aus der saisonalen Natur der Produktion und der Notwendigkeit, die Verarbeitung

innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums vor der Vermarktung über das ganze Jahr hinweg durchzuführen (Assemblée nationale, 2024q). Diese Zwänge machten eine starke Verbindung zwischen dem vor- und dem nachgelagerten Bereich unerlässlich, sodass die Vorgaben der EGAlim-Gesetze bezüglich der Vertragsbindung kaum einen Mehrwert besäßen, aber zur Wahrung der Grundlagen für die bestehenden Wertschöpfungsketten beitragen. Ein wichtiges Anliegen sei, eine Lösung für das Problem der internationalen Einkaufszentralen zu finden, die das französische Recht umgehen würden.

In Bezug auf das EGAlim-Gesetz habe INTERFEL (Branchenverband für frisches Obst und Gemüse) aufgrund der sektoralen Besonderheiten darum gebeten, nicht in den Bereich der obligatorischen Vertragsbindung zu fallen (Assemblée nationale, 2024q). Eine Besonderheit des Sektors sei nämlich, dass kein Rohstoff, sondern ein Endprodukt hergestellt werde. Es gebe praktisch keine verarbeitende Industrie. Fast alle Gesetze seien jedoch für Industrieprodukte konzipiert, die weiterverarbeitet werden. Das EGAlim-Gesetz habe nicht zu einer Verbesserung der Situation der Obst- und Gemüseerzeuger geführt. Die Anwendung des Mindestmargensatzes (PRS+10) schien sinnvoll zu sein, aber der „Krieg der Werbepreise“ im Handel habe dazu geführt, dass die Einzelhändler ihre Lieferanten aufforderten, ihre Preise wegen des Egalim-Gesetzes entsprechend (um 10 %) zu senken (Assemblée nationale, 2024q).

Die Branchenvereinigung im Weinbau (CNIV)³⁸ sieht auch den Weinsektor vom EGAlim-Gesetz betroffen. EGAlim müsse gemäß den Ankündigungen des Präsidenten bei der Frühjahrsmesse 2024 in Paris gestärkt werden. Auch hier müssten Preise „im Vorwärtsgang“ auf der Grundlage von Produktionskostenindikatoren vom Erzeuger bis zum Verbraucher aufgebaut werden. Derzeit würden die Weinhersteller bestimmte Absatzmärkte zu einem bestimmten Preis auswählen und dann ein Produkt suchen, um den Markt zu beliefern. Die Produktionskosten des Erzeugers seien dabei zweitrangig, da sich fast immer zur Lieferung bereite Erzeuger finden würden. Diese Konstruktion müsse umgekehrt werden. Durch die Bestimmung von Durchschnittskosten der von den Verwaltungszentren betreuten Unternehmen könnten Erzeugerpreise auf der Grundlage von Indikatoren gemäß den EGAlim-Vorgaben aufgebaut werden.

Die Verpflichtung zur Bereitstellung von Indikatoren und auch der Begriff des „missbräuchlich niedrigen Preises“ betreffen alle Sektoren, also auch den Weinbau. Dies gelte unabhängig von einer genehmigten Ausnahmeregelung. Gemäß der umgekehrten Preisbildung entsprechend EGAlim solle der Erzeuger einen Preisvorschlag unterbreiten, den er mit Indikatoren untermauert. Wie viele andere Branchen habe auch die Weinbranche nicht die obligatorischen Indikatoren veröffentlicht, was allerdings bislang von staatlichen Stellen nicht beanstandet worden sei. Nach Ansicht von CNIV muss das EGAlim-Gesetz dahingehend ergänzt werden, dass von einem Erzeugerpreis ausgegangen werde, der anhand von Indikatoren festzulegen sei. In diesem Punkt sei das Gesetz unzureichend. Es gehe darum, dass dieser Preis die Grundlage für die Preisbildung gegenüber dem Verarbeiter, dann dem Händler und schließlich dem Verbraucher bildet. In einer im Frühjahr 2024 gefällten Entscheidung des Handelsgerichts in Bordeaux (siehe Kapitel 5.1.3) habe sich der Richter auf bestimmte Marktindikatoren gestützt, aber nicht auf Indikatoren für Produktionskosten.

Bauernverbände bzw. Bauerngewerkschaften

Die FNSEA, die größte Bauernvertretung in Frankreich, betonte ihren Einsatz für die EGAlim-Gesetze, die im Wesentlichen die Viehzucht betreffen (Assemblée nationale, 2024e). Die pflanzliche Produktion sei von diesen Gesetzen praktisch kaum betroffen, auch wenn die Zuckerbranche ihre Position geändert habe und die Weinbranche darüber nachdenke, diesen Rahmen zu integrieren. Für die Misere in der Landwirtschaft seien nicht die großen Industrie- und Handelsunternehmen der Lebensmittelbranche verantwortlich. Die FNSEA fordert, dass einerseits branchenübergreifend die Produktionskosten mit einem Aufschlag für die Gewinnspanne eingehalten und andererseits die Erzeugerpreise mit dem Markt abgestimmt werden. Nach Ansicht der FNSEA ist die ordnungsgemäße Anwendung von EGAlim Aufgabe des Gesetzgebers und für die Wirksamkeit des

³⁸ Comité national des interprofessions des vins d'appellation d'origine et à indication géographique.

Gesetzes von entscheidender Bedeutung. Bisher habe es aber nur sehr wenige oder gar keine Kontrollen gegeben.

Der Verband der Junglandwirte (Jeunes Agriculteurs), der inhaltlich eine große Nähe zur FNSEA hat, sieht sich vor der Herausforderung, die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe verbessern, indem bestimmte Umweltauflagen gelockert werden, um Marktsegmente mit Marktanteilsverlusten neu zu positionieren. Ziel sei es, Marktanteile zurückzuerobern, Mehrwerte bzw. qualitativ hochwertige Erzeugnisse zu schaffen und Landwirte neu anzusiedeln. Die französische Landwirtschaft sollte nicht durch weitere Auflagen in der Entwicklung beschränkt werden (Assemblée nationale, 2024b).

Die Bauerngewerkschaft Coordination Rurale (CR) erklärte die Mängel in der Umsetzung der EGAlim-Gesetze mit der hohen Exportorientierung und dem Absatz über die Großhändler, die nicht dem EGAlim 2 unterliegen (Assemblée nationale, 2024r). Die gravierenden Einkommensprobleme müssten behoben werden, um den landwirtschaftlichen Betrieben wieder eine Perspektive zu geben. Derzeit sei in Frankreich eine fortschreitende Deagrarisierung zu beobachten. In der Europäischen Union plädiert Coordination Rurale für ein System zur Produktionsregulierung, das sich auf Beobachtungsstellen stützt, wie es sie bereits für Milch und Fleisch gebe.³⁹ Diese Marktsteuerung sei notwendig, um Überschüsse zu vermeiden, die – oftmals zu Dumpingpreisen – nur im Export einen Absatz fänden. Darüber hinaus fordert Coordination Rurale den Abbau der Bürokratie, den Schutz vor Billigimporten (v. a. aus Marokko) und die Ablehnung von Freihandelsabkommen (z. B. CETA, Mercosur). Der Ausstieg der Landwirtschaft aus den Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO) und ein System zur Marktregulierung bzw. Mengensteuerung gehören ebenfalls zu den Forderungen von Coordination Rurale (Assemblée nationale, 2024).

Die vor allem auf bäuerliche Kleinbetriebe ausgerichtete Bauerngewerkschaft Confédération Paysanne vertritt im Hinblick auf Marktregulierung weitgehend ähnliche Positionen wie Coordination Rurale (Assemblée nationale, 2024). Sie fordert außerdem, dass noch mehr Produkte aus nachhaltiger oder biologischer Landwirtschaft in der Gemeinschaftsverpflegung verwendet werden. Außerdem müsse die Verteilung des Mehrwerts kontrolliert werden, sodass ein angemessenes Einkommen aus dem Erzeugerpreis erzielt werden könne.

Auch die bis 2024 amtierende Präsidentin des Ausschusses der berufsständischen Organisationen in der EU (COPA), Christiane Lambert, wurde im Rahmen der Anhörungen befragt. Nach ihrer Ansicht fördern die EGAlim-Gesetze die inländischen Absatzmöglichkeiten und ermöglichen höhere Erzeugerpreise. Nach acht Jahren Deflation sei es 2019 gelungen, den Preisverfall zu stoppen und eine Berücksichtigung der Produktionskosten durchzusetzen.⁴⁰

Phillipe Chalmin, bis 2023 Vorsitzender der **Beobachtungsstelle für die Preis- und Margenbildung bei Lebensmitteln** (OFPM)⁴¹, drückte seine Erkenntnisse und Einschätzungen zur Wirkung der EGAlim-Gesetze wie folgt aus: „Bitte sagen Sie nicht wie überall, dass die Agrarindustrie und der Großhandel die Einkommen der Landwirte ausmachen, das ist nicht wahr! Im Übrigen ändert das Gesetz EGAlim nichts an diesen Einkommen, da die Agrarpreise europäisch oder sogar weltweit sind.“ (Assemblée nationale, 2024f: S. 19–20)⁴².

Der im Ausschuss angehörte Agrarwissenschaftler Marc Dufumier⁴³ stimmt dem zu (Assemblée nationale, 2024f). Der Weltmarkt bestimme die Produktion eines jeden Landes. So seien Rumänien, Ukraine und Russland wettbewerbsfähiger bei der Produktion von Weizen, Neuseeland bei Milch, Brasilien und die Ukraine bei billigem Hühnerfleisch und Rübenzucker (für die Ethanolherzeugung). Insgesamt gebe es ein Überangebot an

³⁹ https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/markets/overviews/market-observatories_en.

⁴⁰ Anmerkung des Autors: In dieser Phase gingen allerdings die Preise auch in Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten ohne EGAlim-Gesetze in die Höhe.

⁴¹ OFPM: l'Observatoire de la formation des prix et des marges.

⁴² Übersetzt mit www.DeepL.com/Translator (kostenlose Version).

⁴³ Ehrenprofessor an der AgroParisTech, Präsident der René-Dumont-Stiftung.

Lebensmitteln auf der Welt. Hunger sei eine Folge von Armut. Die Preise würden durch die Wettbewerbsfähigkeit der Produzenten bestimmt. Frankreich habe keinen rentablen Niedrigpreis-Sektor mehr, was sich u. a. in der Krise auf der Landwirtschaftsmesse in Paris im Frühjahr 2024 zeigte.

Zusammenfassend kann zu den Anhörungen im Untersuchungsausschuss folgendes festgehalten werden:

- Die Ziele der EGAlim-Gesetze wurden nach überwiegender Einschätzung bislang nicht erreicht. Eine Ausnahme sei nach Einschätzungen verschiedener Stakeholder der Milchbereich, bei dem der Branchenverband eine Einkommensverbesserung auch als Folge der Umsetzung der EGAlim-Regelungen konstatiert.
- Insgesamt entsteht der Eindruck, dass es sich vor allem um eine Auseinandersetzung zwischen Primärerzeugung und Lebensmittelhandel handelt. Die Lebensmittelhersteller bzw. die einschlägige Verarbeitungsindustrie werden nur aus Sicht des Groß- und Einzelhandels thematisiert, wobei in erster Linie die vermeintliche Marktmacht der internationalen Konzerne adressiert wird.
- Von vielen Erzeugerorganisationen, Lebensmittelherstellern und Konsumentenvertretungen wird als zentrales Problem der „Preiskrieg“ der großen LEH-Ketten hervorgehoben. Letztere wiederum sehen das zentrale Problem in der fehlenden Kostentransparenz in der Lebensmittel-Wertschöpfungskette als Folge der meist gewählten und weitgehend intransparenten Weitergabe von Mengen- und Wertangaben bezüglich der landwirtschaftlichen Rohstoffe in den verarbeiteten Erzeugnissen (sog. Option 3).
- Das französische Modell der Landwirtschaft und der Agrarstrukturen wird vor dem Hintergrund mangelnder Wettbewerbsfähigkeit von verschiedenen Akteuren (u. a. FNSEA, Jeunes Agriculteurs, frühere und aktuelle Landwirtschaftsminister, Ernährungsindustrie und LEH) hinterfragt. Kritisiert werden vor allem die Betriebsstrukturen mit häufig relativ kleinen Produktionseinheiten, insbesondere in der Rinderbranche. Hervorgehoben werden die Strukturunterschiede und Wettbewerbsnachteile gegenüber Deutschland, Spanien und Polen.
- Dem Thema Ernährungssouveränität wird in Frankreich infolge einer rückläufigen Produktion in einigen Branchen eine große Bedeutung zugeschrieben. Dies wird unter anderem einer tatsächlichen oder vermeintlichen Übererfüllung von EU-Rechtsvorschriften und daraus resultierenden Wettbewerbsnachteilen gegenüber anderen EU-Staaten angelastet.
- Die vorwiegend nationale Ausrichtung einiger Stakeholder, die diese durch entsprechende Maßnahmen zugunsten der heimischen Primärerzeuger unterstützt sehen wollen, steht im Widerspruch zur Idee eines EU-weiten Gemeinschaftsmarktes.
- Die befragten Stakeholder beurteilen die Rolle von Staat und Marktregulierung im Hinblick auf Produktion, Organisation und Einkommensverteilung in der Lebensmittelkette unterschiedlich. Dies lässt sich in vielen Fällen auf branchenspezifische Unterschiede bei Aspekten wie Verderblichkeit der Waren, Organisationsgrad der Erzeugung, Konzentration der Verarbeitung oder Exportorientierung zurückführen.
- Die Ziele der EGAlim-Gesetze werden weitgehend unterstützt, aber ihre Wirksamkeit wird ganz überwiegend bezweifelt. Allerdings weisen zahlreiche Stakeholder auf Defizite in der Umsetzung hin, weshalb noch abgewartet werden sollte, bevor weitere gesetzliche Regelungen verabschiedet werden. Es sei – auch wegen der teils gravierenden Vollzugsdefizite – noch zu früh, um eine Bilanz zu den EGAlim-Gesetzen zu ziehen. Die Gesetze gäben aber allen Beteiligten hilfreiche Orientierungspunkte.
- Die derzeit vorliegenden und angewendeten Kostenindikatoren sind nach Einschätzung von einigen Branchenorganisationen noch nicht ausreichend. Diese müssten weiterentwickelt und robuster werden und dabei fallweise auch Elemente einbeziehen, die derzeit noch nicht berücksichtigt würden.

Insgesamt haben die Anhörungen im Untersuchungsausschuss viele Informationen zum „Maschinenraum“ der Funktionsweise der Lebensmittel-Wertschöpfungskette gegeben. Vor allem die auch regulatorisch bedingte starke Konfrontation zwischen Lebensmittelindustrie und Lebensmittelhandel, die aus Sicht der Primärerzeuger auf deren Rücken ausgeübt würde, dürfte maßgeblich zu den in Frankreich beschlossenen Eingriffen in den

Preismechanismus durch die EGAlim-Gesetze geführt haben. Bemerkenswert ist, wie national einige der befragten Stakeholder bei der Gestaltung des Agrar- und Ernährungssystems ausgerichtet sind (französisches Modell), und dies nach den vielen Jahren in einem gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum.

5.1.3 Gerichtliche Verfahren und Entscheidungen

Nach Einführung von neuen Rechtsvorschriften kommt es anfänglich häufiger zu unterschiedlichen Interpretationen der Vorschriften, vor allem bei Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen. Diese können auch in Rechtsstreitigkeiten bzw. gerichtlichen Verfahren enden. Im Zusammenhang mit den EGAlim-Gesetzen liegen inzwischen einige relevante Fälle vor, die allerdings aufgrund von Einspruchs- oder Berufungsmöglichkeiten überwiegend noch nicht rechtskräftig sind.

Verfahren „Sunlait gegen Savencia“

In der Milchwirtschaft hat ein Klageverfahren von einer französischen Milcherzeugerorganisation (Sunlait) gegen ein großes französisches Milchindustriunternehmen (Savencia), einer der weltweit größten Käsehersteller, für großes Aufsehen gesorgt (AFP, 2024; The DairyNews, 2024). Wegen vermeintlichen Verstoßes gegen das EGAlim-Gesetz klagte die Erzeugerorganisation, woraufhin Savencia erstinstanzlich im Jahr 2022 zur Zahlung von rund 26 Mio. Euro an Sunlait verurteilt wurde. Savencia ging in Berufung und im Dezember 2023 wurde das erstinstanzliche Urteil und mithin die Strafzahlung aufgehoben. Das Berufungsgericht argumentiert, dass ein über dem Marktpreis liegender vereinbarter Erzeugerpreis zu Wettbewerbsnachteilen für das Milchverarbeitungsunternehmen führe und die Gefahr beinhalte, Marktanteile an Konkurrenten zu verlieren (The DairyNews, 2024).

Aus Sicht der Milcherzeuger wurde vom Berufungsgericht das bestehende Ungleichgewicht in den Beziehungen zwischen den Primärerzeugern und dem großen Industriunternehmen nicht berücksichtigt. Ursprünglicher Auslöser der Klage war, dass das Industriunternehmen die im Jahr 2018 gemäß EGAlim vereinbarte Preisformel unter Berücksichtigung der Produktionskosten einseitig veränderte. Hinzu kam der angebliche Druck seitens des Milchverarbeiters auf die Milchproduzenten, bei Sunlait auszusteigen und einen Direktvertrag mit Savencia abzuschließen (The DairyNews, 2024). Seitens der DGCCRF liegt bisher kein Ergebnis vor. Savencia hat inzwischen die Abnahmebeziehung zu Sunlait beendet.

Dieses Verfahren dürfte große Bedeutung haben, weil es aus Sicht der Primärerzeugung zeigt, dass die von den Handelspartnern gemeinsam vereinbarte Preisformel unter bestimmten Bedingungen einseitig durch Kündigung des Rahmenvertrags verändert oder außer Kraft gesetzt werden kann.

Beschwerde von EuroCommerce

EuroCommerce, ein Verband zur Vertretung des Groß- und Einzelhandels auf europäischer Ebene, hat bei der Europäischen Kommission eine Beschwerde bezüglich einer Regelung zur regionalen Anwendung von EGAlim 3 eingereicht (EuroCommerce, 2023). Der Verband argumentiert, dass EGAlim 3 mit der Regelung, dass alle in Frankreich vermarkteten Lebensmittel diesen französischen Rechtsvorschriften entsprechen müssen (L. 443-9 Code de Commerce), gegen die EU-Vorschriften für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr im Binnenmarkt verstößt. Die EU-Kommission solle die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts (v. a. Einheitlicher Markt, Wettbewerbsrecht) sicherstellen, um den Verbrauchern den größtmöglichen Nutzen zu garantieren. Aus Sicht von EuroCommerce gelte es, protektionistische Tendenzen einzelner Staaten zu verhindern, die den möglichen Nutzen des einheitlichen Binnenmarktes für die Verbraucherinnen und Verbraucher schmälerten. Dies sei auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass der Einzelhandel von verschiedenen Seiten (Medien, Industrie etc.) für den Anstieg der Verbraucherpreise verantwortlich gemacht werden, ohne die gestiegenen Energie- und Beschaffungskosten zu berücksichtigen (EuroCommerce, 2024: S. 48).

Der Lebensmittelhandel in Frankreich und auch EuroCommerce plädieren für mehr Transparenz in den Preis-Kosten-Strukturen entlang der Lebensmittel-Wertschöpfungskette. Insbesondere die Kosten im

Verarbeitungsbereich seien ziemlich undurchsichtig und würden im Rahmen der EGAlim-Gesetze trotz Transparenzpflicht weiterhin verschleiert, da die Verarbeitungsunternehmen eine von drei „Transparenz“-Optionen (vollständige Transparenz, aggregierte Transparenz oder weitgehende Intransparenz mit einem extern zu erstellendem Zertifikat) wählen könnten. Rund 80 Prozent der Unternehmen würden Option 3 und somit die intransparente Variante wählen.

Belgische Justiz

Seit März 2023 ist mit EGAlim 3 der Geltungsbereich der EGAlim-Gesetze auf alle Produkte, die in Frankreich vermarktet werden, ausgeweitet worden. Es spielt demnach also keine Rolle mehr, ob französische Handelsunternehmen die Produkte von ausländischen Lieferanten oder von ausgelagerten Einkaufszentralen gekauft wurden.

In dem relevanten Fall geht es um einen Streit zwischen dem französischen Wirtschaftsministerium und der in Belgien angesiedelten Einkaufsallianz Eurelec, die 2016 vom französischen Einzelhändler E.Leclerc und der deutschen Einzelhandelskette Rewe gegründet wurde. Bezüglich eines seit 2019 bei der französischen Justiz anhängigen Falles von É.Leclerc hat das französische Wirtschaftsministerium bei Eurelec Dokumente zu Geschäften von É.Leclerc angefordert. Dieses wurde dem Ministerium vom Brüsseler Berufungsgericht am 26.02.2024 trotz der Bestimmung des EGAlim 3 untersagt (Ducros, 2024). Das Gericht erklärte in seinem Urteil, dass die Beziehungen zwischen Eurelec und ihren Lieferanten ausschließlich dem belgischen Recht unterliegen und das Handelsgericht in Paris für den Fall É.Leclerc zuständig ist. Somit kann dieser Fall nur in Frankreich geklärt werden, ohne die rechtlich gesicherte Möglichkeit, die Dokumente von Eurelec in das Verfahren einzubeziehen.

Urteil im Weinbau

Ein neues Urteil (Frühjahr 2024) des Handelsgerichts von Bordeaux, auf das in der Untersuchungskommission mehrfach hingewiesen wurde, könnte grundlegende Bedeutung für die gesamte Landwirtschaft bekommen (Gundlach, 2024). Ein Winzer hatte mit Bezug auf das erste EGAlim-Gesetz gegen zwei große Fassweinkäufer wegen „unzulässig niedriger Erzeugerpreise“ geklagt und erstinstanzlich Recht bekommen. Die Weinhändler wurden zur Zahlung von 350.000 Euro an den Winzer verurteilt. Dies ist die erste Gerichtsentscheidung auf der Grundlage des EGAlim 1-Gesetzes vom 30.11.2018, nach dem der von den Abnehmern gezahlte Erzeugerpreis nicht unter den Produktionskosten liegen darf.

Wenn das Urteil bestätigt wird, könnte es andere Winzer oder Landwirte dazu veranlassen, ähnliche Klagen einzureichen, was erhebliche Folgen für die Händler, die Industrie und letztlich auch für die Verbraucher haben dürfte.

Hohe Strafe gegen Eurelec

Auf der Ebene der Verhandlungen zwischen Industrie bzw. Lieferanten und Handel dürfte eine am 14.08.2024 von der DGCCRF ausgesprochene Geldstrafe für die internationale Einkaufsallianz Eurelec Konsequenzen haben. Wegen Missachtung der in EGAlim 3 geregelten Verhandlungsfristen zwischen Lieferanten auf der einen Seite und Groß- und Einzelhandel auf der anderen Seite verhängte die DGCCRF eine Strafe in Höhe von rund 38 Mio. Euro (bauernfarm, 2024; Le Monde, 2024). Die Prüfungen ergaben, dass Eurelec die Verhandlungsfristen (spätestens 15.01. bzw. 31.01.2024) mit 62 seiner Lieferanten nicht eingehalten hat. Bereits im Jahr 2020 musste Eurelec wegen Verstoßes gegen die gesetzlichen Vorgaben für die Vertragsabschlüsse zwischen Lieferanten und Händlern eine Geldstrafe in Höhe von 6,34 Mio. Euro bezahlen (bauernfarm, 2024).

Weitere Klagen, Strafen und Urteile dürften folgen und zu einer Klärung ungeklärter Rechtsfragen im Zusammenhang mit den Gesetzen zur kostenbezogenen Preisgestaltung beitragen.

5.1.4 Expertenbefragung

In Frankreich haben von den insgesamt angeschriebenen 36 Personen bzw. Institutionen sechs Personen geantwortet. Dies sind eine berufsständische Vertretung, die Coordination Rurale, die Landwirtschaftskammer (Chambre d'agriculture), die Marktbeobachtungsstelle OFPM, das nationale Agrarforschungsinstitut INRAE⁴⁴ und das Institut für Agrarforschung zum Marktfruchtbau ARVALIS.⁴⁵

Aufgrund der veröffentlichten Berichte des Untersuchungsausschusses der Nationalversammlung zur „Ernährungssouveränität“, in die auch FNSEA, Coordination Rurale und Confederation Paysanne einbezogen waren (siehe Kapitel 5.1.1), liegen neben den schriftlichen Antworten zu den Leitfragen teilweise detaillierte Einschätzungen zu den politischen Zielvorstellungen und Problemlagen, deren Ursachen und Lösungsansätze aus Sicht der berücksichtigten Verbände, Kammern und Institute bzw. ihrer Vertreterinnen und Vertreter vor.

Allgemeine Einschätzung

Generell positiv wird die Entwicklung in der Landwirtschaft im Zusammenhang mit der EGAlim-Gesetzgebung von Coordination Rurale eingeschätzt. Die Ziele einer besseren Entlohnung der Erzeuger und der obligatorischen Festlegung bestimmter Vertragsinhalte von EGAlim 1 und 2 werden auch von ARVALIS unterstützt; allerdings sind nach Einschätzung von ARVALIS bislang als Folge von EGAlim keine Veränderungen am Markt erkennbar. INRAE sieht die EGAlim-Gesetze ebenfalls tendenziell positiv, erkennt aber nur eine sehr geringe Wirksamkeit.

Frage 1: Wie beurteilen Sie die Umsetzung der Regelungen in der Praxis?

Coordination Rurale sieht das Gesetz bislang in der Praxis noch nicht richtig umgesetzt. Zahlen des Agrarministeriums belegten zum Beispiel, dass im Jahr 2021 im Durchschnitt nur knapp die Hälfte der geforderten Mindestwerte⁴⁶ bezüglich höherwertiger Nahrungsmittel in der Gemeinschaftsverpflegung realisiert worden seien. Dies liege vor allem an einem fehlenden Kontroll- und Sanktionssystem seitens des Staates. Die spezielle Einheit DGCCRF⁴⁷ beim Finanzministerium sei für Kontrollen und Bearbeitung von Beschwerden im Zusammenhang mit den EGAlim-Gesetzen zuständig. Zwar würden viele Verstöße identifiziert, aber diese Fälle würden nicht unter Nennung der Unternehmen, der jeweiligen Verstöße und der verhängten Sanktionen öffentlich gemacht.

Die Rinderhalter lehnten weiterhin den Abschluss von mehrjährigen Verträgen mit den Abnehmern (v. a. Schlachtunternehmen) ab, weil sie dann am Markt nicht mehr frei die besten Angebote wählen könnten. Coordination Rurale empfehle, mindestens 70 Prozent des Volumens (Tiere) vertraglich zu sichern und bis zu 30 Prozent weiterhin frei auf dem Spotmarkt zu handeln.

Nach Einschätzung von **ARVALIS** wurde EGAlim 2 in erster Linie eingeführt, um die Situation der Tierhalter zu verbessern. Das Gesetz wurde jedoch grundsätzlich für alle Sektoren formuliert. Auf Branchenebene könne mit einer guten Begründung eine Ausnahme von bestimmten Bestimmungen erreicht werden. Davon sei im Getreidesektor Gebrauch gemacht worden. Die Umsetzung einer starken Kostenorientierung sei auf dem international ausgerichteten Getreidesektor aufgrund der Wettbewerbssituation auf den Weltmärkten nicht möglich. Mehrjährige bzw. mindestens dreijährige Verträge sowie eine Klausel zur automatischen Preisanpassung gemäß Art. 4 EGAlim 2 könnten mit internationalen Partnern oder Handelsplätzen nicht umgesetzt werden. Auch das Recht zur Nachverhandlung von Verträgen zwischen Industrie und Handel im Fall

⁴⁴ l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement.

⁴⁵ Die jeweils antwortenden Personen werden nicht genannt, da ihnen bei der Befragung Anonymität zugesichert wurde.

⁴⁶ Gemäß EGAlim 2 müssen die Menüs wertmäßig mindestens 50 % nachhaltige und hochwertige Produkte (Qualitätssiegel) und davon mindestens 20 % Bioprodukte enthalten.

⁴⁷ Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

von Veränderungen der Verarbeitungs- und Logistikkosten sowie der verpflichtende Einsatz eines Vermittlungsausschusses im Streitfall (Art. 11 EGAlim 2) seien im Getreidehandel nicht praktikabel. Die zentralen EGAlim-Regelungen könnten nur bei geschlossenen Märkten erfolgreich umgesetzt werden.

Nach Ansicht von **Philippe Boyer**, der als leitender Mitarbeiter am „Observatoire“⁴⁸ Analysen zu Lebensmittel-Wertschöpfungsketten durchgeführt hat, ist vor allem im Hinblick auf die Kontrollen mit einer Verschärfung zu rechnen. Ankündigt sei eine Verdoppelung der Kontrollen bei großen Einzelhandelsunternehmen und Industrieunternehmen im Vergleich zum Jahr 2023 (mit einer zusätzlichen Personalausstattung der DGCCRF). Schon bislang seien die Kontrollen scharf gewesen und hätten teilweise hohe Strafen (max. 2 % des Jahresumsatzes) nach sich gezogen. Auch die internationalen Einkaufszentralen würden kontrolliert, da das französische Recht gemäß EGAlim 3 auch für im Ausland bezogene Produkte gelte, die in Frankreich verkauft werden.⁴⁹ Auch hier seien bereits Strafen verhängt worden. Es werde daran gearbeitet, ein EGAlim auf EU-Ebene voranzutreiben, wobei die Ziele einer besseren Entlohnung der Landwirte und der Sicherung der Ernährungssouveränität im Vordergrund stünden.

Laut **INRAE** wurden bislang mit Blick auf die Einhaltung der „Sanctuarisierung“ des Wertes der Agrarrohstoffe (siehe Kapitel 3) sowie mit Blick auf die Anwendung von EGAlim auf Produktpreise, die von europäischen Einkaufszentren ausgehandelt werden, nur in geringem Umfang Kontrollen durchgeführt und somit auch kaum Sanktionen verhängt.

Als besonders problematisch werde gesehen, dass Wirtschaftsprüfer bei Wahl der Option 3 in der Lage seien, den Händlern den nicht verhandelbaren Anteil der Agrarrohstoffe an den Gesamtkosten des Produkts mitzuteilen. Außerdem würden die möglichen und realisierten Ausnahmen einiger Branchen (z. B. Getreide, Wein, frische Kartoffeln, frisches Obst) von der Anwendung des Gesetzes kritisch gesehen.

Die **Landwirtschaftskammer** sieht die Implementation von EGAlim bei weitem noch nicht abgeschlossen. Eine Bewertung sei daher schwierig. Die Kammer verweist auf den Bericht des Rechnungshofes zum Rindfleischbereich. Landwirte zögerten generell beim Abschluss der Verträge, da das Gesetz sehr technisch sei. Selbst Juristen hätten Schwierigkeiten, einige Aspekte von EGAlim zu interpretieren. All dies vollziehe sich vor dem Hintergrund des Preisanstiegs nach der Covid-Pandemie und dem Krieg in der Ukraine, sodass einige Landwirte möglicherweise nicht die Notwendigkeit sähen, Verträge zu unterzeichnen, oder sogar befürchteten, dass Verträge den Preis einfrieren und mögliche Preiserhöhungen verhindern würden.

Frage2: Hat sich nach Ihrer Einschätzung die Stellung der Primärerzeugung in der Wertschöpfungskette verbessert? Falls Ja: Wer profitiert besonders? Falls Nein: Was wäre zu tun?

Im Hinblick auf die Stellung der Primärerzeuger gibt es nach Ansicht von **Coordination Rurale** eine leichte Verbesserung, wobei eine ursächliche Verbindung zu EGAlim 2 nicht erkennbar sei. Der Grund liege eher im fortschreitenden Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion in Frankreich, sodass sich die Produzenten in einer günstigen Situation gegenüber den Verarbeitern und dem Handel befänden.

Die kostenorientierte Preisermittlung sei positiv zu sehen, sollte aber vorsichtig im Sinne eines Mindest- und nicht eines Zielpreises angewendet werden. Die Produktionskosten müssten differenziert ermittelt werden, was allerdings nicht einfach sei. Als Option für eine bessere Verhandlungsposition der Landwirte sollten die Erzeugerorganisationen gestärkt werden (v. a. im Milchbereich). Derzeit würden die meisten Erzeugerorganisationen nur mit einem Käufer bzw. Verarbeiter verhandeln, was ihre Verhandlungsposition einschränke. Grundsätzlich sollten Agrarerzeugnisse nach Ansicht von **Coordination Rurale** nicht dem freien Markt unterworfen werden.

Die **Landwirtschaftskammer** verweist mit dem Hinweis, dass die drei EGAlim-Gesetze innerhalb von fünf Jahren mit immer wieder sich ändernden Regelungen bis jetzt keiner Wirkungskontrolle unterzogen wurden, auf

⁴⁸ L'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires.

⁴⁹ Diese Regelung ist allerdings rechtlich umstritten (siehe Kapitel 5.3.1).

ausstehende Berichte. Und schon wieder werde ein neues Gesetz mit verschiedenen Zielen etwa zur Sicherung der Ernährungssouveränität und zum Generationswechsel bei den landwirtschaftlichen Betrieben ausgearbeitet (Vie publique, 2024).

ARVALIS sieht keine Veränderung am Markt. Da Frankreich Getreidenettoexporteur (Überschussgebiet) sei, seien die Verhältnisse auf den Weltmärkten entscheidend. Besonders wichtig seien dabei die Erfassung und die Logistik bzw. die Sicherstellung der Warenströme.

Laut **INRAE** ist die Antwort auf diese Frage schwierig. Im Großen und Ganzen könne sie mit „Ja“ beantwortet werden. Um die Gewinnersektoren zu identifizieren, möge der Bericht 2024 des Observatoriums für Preis- und Margenbildung zu Rate gezogen werden (veröffentlicht 6/2024).

Frage 3: Hat sich nach Ihrer Einschätzung die Einkommenslage der Landwirte infolge der neuen Regelungen verbessert?

Diese Frage kann laut Einschätzung von **Coordination Rurale** nicht valide beantwortet werden, weil die Inflation als Folge des Ukraine-Krieges und der angestiegenen Rohstoffkosten die Preise treibt. Mögliche Gesetzeswirkungen werden also von anderen Entwicklungen überlagert. **Coordination Rurale** geht aber tendenziell von einer positiven Wirkung des EGAlim aus.

Die anderen Befragten haben sich zu dieser Frage nicht geäußert.

Frage 4: Wie sehen Sie die Stellung und den Einfluss a) der Verarbeitungsindustrie und b) des Handels in der Wertschöpfungskette im Hinblick auf die Preisgestaltung in der Kette?

Coordination Rurale sieht die großen Unternehmen der nachgelagerten Stufen eindeutig im Vorteil, weil diese viel Geld in Gerichtsverfahren und Lobbying stecken könnten. Zentral sei, dass die Industrie und der Handel über die Preise verhandeln würden, ohne dass vorher die Preise für die Rohstoffe bzw. Primärerzeugnisse vereinbart worden seien. Folglich seien die Landwirte diejenigen, die letztlich niedrige Preise tragen müssten, wenn die Margen auf den nachgelagerten Stufen eingehalten werden sollen. Klagen gegen dieses Vorgehen hätten bisher keinen Erfolg gehabt.

Nach Aussage von **ARVALIS** hat die steigende Volatilität der Getreidepreise am Weltmarkt dazu geführt, dass Börsengeschäfte auch für die Landwirte immer wichtiger wurden, um die Preis- und Einkommensrisiken zum Beispiel durch Hedging zu managen. Auf diese Weise könnten Landwirte bereits zum Zeitpunkt der Aussaat ihre Ernte preislich absichern. Das System funktioniere gut und es sollte hier keine zusätzliche Unsicherheit durch neue rechtliche Regelungen geschaffen werden, die eventuell die Marktpartner irritieren könnte. Dennoch sei EGAlim 1 im Hinblick auf das nationale Verhältnis von Industrie und Handel nicht zu unterschätzen, weil das Gesetz hier zu einem Ausgleich der Kräfteverhältnisse in der Wertschöpfungskette beitragen könne.

Laut **INRAE** sind die Lebensmittel-Industrie und der Handel nach wie vor die wichtigsten Akteure in den Lebensmittel-Wertschöpfungsketten in Frankreich. Ihre jeweilige Bedeutung hänge jedoch von den spezifischen Wertschöpfungsketten ab. Bei Milchprodukten beispielsweise haben die Hersteller ein größeres Gewicht. Folge der bislang geringen Wirksamkeit der Gesetze sei, dass nun ein neues Gesetz (EGAlim 4) erarbeitet werden soll, um kostenorientierte Mindestpreise einzuführen.

5.2 Spanien

Die Informationen zur weiteren Entwicklung des spanischen Lebensmittelkettengesetzes (LMK-Gesetz) und dessen Umsetzung resultieren aus Medienberichten und Untersuchungen, die im Auftrag des Landwirtschaftsministeriums MAPA durchgeführt wurden. Hierzu gehören eine Untersuchung zum Gesetzesvollzug sowie zur Einschätzung von Effekten durch das Instituto Cerdà, die regelmäßig vorgelegten Kontrollberichte der Agentur für Lebensmittelinformation und -kontrolle (AICA)⁵⁰ und ein detaillierter Bericht des Ministeriums selbst. Letzterer enthält neben einer umfangreichen repräsentativen Befragung von Akteuren aller Ebenen der Lebensmittel-Wertschöpfungskette die Preisentwicklung der einzelnen Primärerzeugnisse (MAPA, 2023a).

Hinzu kommen gerichtliche Entscheidungen zu Regelungen des LMK-Gesetzes und Einschätzungen aus der Expertenbefragung.

5.2.1 Medien- und Fachbeiträge

In Spanien werden vom MAPA Pressemitteilungen zum LMK-Gesetz, dessen Umsetzung und Wirksamkeit veröffentlicht. Der amtierende Landeswirtschaftsminister Luis Planas zeigt sich überzeugt, dass das LMK-Gesetz grundsätzlich funktioniert, aber seine Anwendung verbessert werden muss (Infobae, 2024; MAPA, 2023b). Dafür seien die Inspektionen zur Einhaltung der Vorschriften zu verstärken und die Geschäftsbeziehungen zwischen den Unternehmen und ihren Lieferanten genauer zu analysieren. Die Landwirte und deren Organisationen als schwächstes Glied in der Lebensmittelkette müssten allerdings auch mithelfen, indem sie ihre Beschwerden in formalisierter Weise mitteilen, um die Kontrollen der öffentlichen Stellen zu unterstützen.

Die spanische Regierung hat klar zum Ausdruck gebracht, dass sie ihre Regelungen zum Verbot des Verkaufs unterhalb der Produktionskosten auch auf die EU-Ebene transferieren will. In einem Beitrag vom 11.05.2024 äußerte Minister Planas seine Erwartung, dass Europa einige der Maßnahmen des spanischen LMK-Gesetzes kopieren werde (Román und Vilchez, 2024). Die Europäische Kommission habe, so der Minister, bereits Ende 2023 eine Reihe von mittelfristig umzusetzenden Vorschlägen zur Überarbeitung der UTP-Richtlinie und der GMO vorgelegt, die weitgehend dem spanischen Weg mit dem LMK-Gesetz folgten (MAPA, 2024). Als Beispiele nannte er die Vorschläge zur Einrichtung einer Beobachtungsstelle für Produktionskosten, Gewinnspannen und Handelspraktiken, die Einführung neuer Vorschriften, um die Einhaltung der akzeptierten Handelspraktiken auf grenzüberschreitender Ebene zu gewährleisten, und bei der Überarbeitung der GMO den obligatorischen Charakter des Vertragsabschlusses und die Stärkung der Erzeuger- und Branchenorganisationen (ibid.).

Kurzfristig plant Spanien Maßnahmen zur Stärkung bzw. Beschleunigung der Umsetzung des LMK-Gesetzes. So soll die Agentur für Lebensmittelinformation und -kontrolle (AICA) noch im Jahr 2024 in eine staatliche Agentur umgewandelt werden, was zu „einer größeren Struktur mit mehr Personal- und Sachmitteln für die Erfüllung ihrer Aufgaben“ führen soll. Dies werde es ermöglichen, „ihre Kontrollkapazitäten erheblich zu verstärken“ (MAPA, 2024). Der Minister kündigte außerdem an, dass sich die AICA bis 2024 vorrangig mit der Überprüfung und Einhaltung von Lebensmittelverträgen befassen werde, mit besonderem Augenmerk auf die Änderung des Preises aufgrund der Anwendung von nicht vorher vereinbarten Rabatten. Auch die Kontrolle der Sektoren mit dem vermeintlich größten Risiko, dass die Produktionskosten nicht durch die Erzeugerpreise gedeckt werden, sowie die Überwachung der Stornierung von Aufträgen sollen Priorität haben (ibid.).

Die Marktbeobachtungsstelle für die Lebensmittelkette („Observatorio Cadena Alimentaria“ – OCA) hat zur Unterstützung der Ermittlung der Produktionskosten einen Rahmen für zahlreiche Produktionsbereiche und Produkte herausgegeben (OCA, 2023). Diese Veröffentlichung enthält die jeweilige Kostenstruktur entlang der

⁵⁰ Die AICA wurde bereits im Jahr 2013 im Zusammenhang mit dem ersten LMK-Gesetz gegründet. Sie ist beim Landwirtschaftsministerium MAPA angesiedelt und wird dort fachlich beaufsichtigt.

Wertschöpfungskette (anhand von Kostenbereichen in der Produktion, Verarbeitung und Vermarktung) und ist eher lehrbuchhaft gestaltet. Sie enthält keine konkreten Berechnungsbeispiele mit empirischen Werten, z. B. um die gesamten Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungskosten bei Trinkmilch oder Rindfleisch nachzuzeichnen.

5.2.2 Kenntnis und Anwendung des LMK-Gesetzes

Die mangelnde Berücksichtigung und Einhaltung des LMK-Gesetzes ist ein Problem, auf das mit zunehmenden Kontrollen und höheren Sanktionen reagiert werden soll (Infobae, 2024). Wie es um die Kenntnis und die Anwendung des LMK-Gesetzes in der Praxis steht, zeigen die im Folgenden kurz zusammengefassten Monitoringberichte.

Das **Forschungsinstitut Cerdà** führt regelmäßig im Auftrag des MAPA Befragungen zur Zufriedenheit bzw. Vertrauensklima der verschiedenen Akteure im Bereich des Agrar- und Ernährungssektors durch („Barómetro del clima de confianza del sector agroalimentario“).⁵¹ Dieses Meinungsbarometer ist seit 2003 als offizielle Statistik Teil des nationalen Statistikplans. Auf der Grundlage von Interviews mit allen Akteuren des Agrar- und Ernährungssektors (Primärerzeuger, Industrie, Großhandel, Einzelhandel und Konsumenten) werden ein Vertrauensindex, ein vierteljährlicher Bericht über allgemeine Aspekte des Agrar- und Ernährungssektors sowie damit zusammenhängende Monografien veröffentlicht (Instituto Cerdà, 2023).⁵² Ein Befragungsstrang bezieht sich auf das LMK-Gesetz (Instituto Cerdà, 2023). Im Rahmen dieser Befragung wurden im Zeitraum 3. Juli bis 29. September 2023 per Telefoninterview insgesamt 4.200 Personen befragt. Von den befragten Personen repräsentieren 1.050 die Primärerzeugung, 800 die Ernährungsindustrie, 150 den Lebensmittel-Großhandel, 700 den Lebensmittel-Einzelhandel und 1.500 Konsumentinnen und Konsumenten. Entsprechende frühere Befragungen wurden jeweils im dritten Quartal der Jahre 2021 und 2022 durchgeführt; diese können als Referenz für die letzte Befragung im Jahr 2023 verwendet werden.

Die Auswertung der Befragungsdaten kam zu folgenden Ergebnissen im Zusammenhang mit dem LMK-Gesetz (MAPA, 2023a; Instituto Cerdà, 2023):

- Die Bekanntheit des LMK-Gesetzes war im Jahr 2023 auf der Primärebene und beim Lebensmittel-Großhandel sehr hoch. Der Bekanntheitsgrad lag auf der Primärebene bei 94 Prozent, in der Lebensmittel-Industrie bei 71 Prozent und unter den Lebensmittel-Einzelhändlern bei 75 Prozent. Bemerkenswert ist, dass diese Werte für Industrie und Einzelhandel deutlich unter denen des Vorjahres liegen.
- Die genaue Kenntnis der Inhalte des LMK-Gesetzes ist allerdings lückenhaft. So geben nur 40 Prozent der Befragten aus der Primärerzeugung, 50 Prozent aus der Industrie, 51 Prozent aus dem Lebensmittel-Großhandel und 51 Prozent aus dem Lebensmittel-Einzelhandel an, dass das neue Gesetz den Verkauf unter Erzeugungskosten verbietet.
- Die Wirkung des LMK-Gesetzes auf die Qualität der Geschäftsbeziehungen wird von den Befragten mit Kenntnis des Gesetzes ganz überwiegend positiv eingeschätzt. Im Vergleich zu den Jahren 2021 und früher ist eine deutliche Verbesserung der Einschätzung der Handelsbeziehungen bei allen Gruppen zu beobachten.
- Die überwiegende Mehrheit der befragten Akteure gibt an, dass ihr Unternehmen keinen missbräuchlichen Geschäftspraktiken ausgesetzt ist. In der Primärerzeugung geben aktuell 15 Prozent der Befragten (Vorjahr 31 Prozent) an, in der letzten Zeit unter missbräuchlichen Geschäftspraktiken gelitten zu haben.

⁵¹ <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-tendencias/barometro-del-clima-de-confianza-del-sector-agroalimentario/>

⁵² Die Telefoninterviews werden mit Hilfe des CATI-Systems mit einer Zufallsstichprobe aller Akteure der Kette durchgeführt. Für jeden Teilssektor wurde eine Mindestzahl von Interviews festgelegt, um statistisch repräsentative Daten für jeden Teilssektor zu erhalten. Um den Sektor als Ganzes zu analysieren, werden die Daten mit Hilfe von Gewichtungsfaktoren entsprechend dem Umsatz der einzelnen Teilssektoren neu gewichtet.

- Die Nutzung schriftlicher Verträge hat bei den Befragten zugenommen. Die meisten Handelsaktivitäten wurden 2023 durch schriftliche Verträge formalisiert, auch wenn die Ergebnisse etwas niedriger sind als im Jahr 2022. In den letzten fünf Jahren haben viele der befragten Akteure die Zahl der schriftlichen Verträge deutlich erhöht. Andererseits sind auch mündliche Vereinbarungen und Bargeldtransaktionen bei vielen der befragten Akteure noch weit verbreitet. Da in der Befragung keine volumenmäßigen Angaben erhoben wurden, kann die tatsächliche Bedeutung der schriftlichen Verträge nicht gut eingeordnet werden.
- Die Fairness der Verhandlungen bzw. die freie Vereinbarung der Vertragsbedingungen von Primärerzeugern mit ihren Kunden wird von einem Viertel der Befragten kritisch gesehen. Diese Bedingungen haben sich nach den abgegebenen Einschätzungen gegenüber 2022 deutlich verschlechtert. Festgelegte Vertragsinhalte werden in rund 80 Prozent der Fälle eingehalten. Dies gilt vor allem auch für die Zahlungsfristen.
- Die befragten 1.050 Primärerzeuger haben überraschend in allen drei Erhebungen (2021, 2022 und 2023) fast durchgängig angegeben, die eigenen Produktionskosten zu kennen. 2023 haben dies 94 Prozent der befragten Primärerzeuger bejaht. Bei Industrieunternehmen und Lebensmittel-Einzelhändlern liegt diese Kenntnis der Erzeugungskosten der eigenen bzw. selbst vermarkteten Produkte 2023 nach ihren eigenen Angaben mit 83 Prozent bzw. 70 Prozent deutlich darunter.
- Demgegenüber stehen Preise, die nach Einschätzung von 43 Prozent der Erzeuger, 39 Prozent der Industrieunternehmen, 66 Prozent der Großhändler und 29 Prozent der Händler auf der jeweiligen Stufe nicht höher sind als die tatsächlichen Produktionskosten. Bei allen vier Gruppen haben sich diese Anteile gegenüber dem Vorjahr erhöht.
- 86 Prozent der befragten Primärerzeuger geben an zu wissen, dass gemäß dem geltenden LMK-Gesetz die von der aufnehmenden Hand gezahlten Preise höher sein müssen als die jeweiligen Produktionskosten. Dieses Bewusstsein hat im Vergleich zu 2020 deutlich zugenommen, im Vergleich zu 2022 allerdings etwas abgenommen.
- Knapp 70 Prozent der befragten Primärerzeuger glauben, dass sich durch das neue LMK-Gesetz die Erzeugerpreise zu ihren Gunsten ändern. Gegenüber 2022 hat diese Erwartung etwas zugenommen. Bei den Industrie- und Handelsunternehmen liegt diese Einschätzung bei negativer Tendenz gegenüber dem Vorjahr deutlich niedriger.
- Die Einschätzungen der Primärerzeuger zur Frage „Können sie sich mit ihren Kunden frei über die Vertragsbedingungen einigen?“ fiel entgegen der Erwartung eher negativ aus. Zwar ist der Anteil derer, die angeben, nie frei verhandeln zu können, seit 2020 deutlich zurückgegangen; im Jahr 2023 sank aber auch der Anteil derer, die angeben, immer frei verhandeln zu können deutlich. Die Befragungsergebnisse, die zu diesem Punkt seit 2015 vorliegen, zeigen bei deutlichen jährlichen Schwankungen, dass in diesem Punkt im Zeitablauf aus Sicht der Primärerzeuger keine wesentliche Besserung erreicht wurde.
- Die Primärerzeuger wurden gefragt, wie das LMK-Gesetz nach ihrer Meinung geändert werden sollte, um ihren Zielen gerecht zu werden. Die drei geäußerten Änderungswünsche mit den höchsten Prozentsätzen waren in der folgenden Reihenfolge I) eine stärkere Überwachung der Einhaltung des LMK-Gesetzes, II) strengere bzw. höhere Sanktionen bei Nicht-Einhaltung und III) stärkere Preiskontrolle und stärkerer Schutz der Erzeuger vor einem Missbrauch von Marktmacht durch die aufnehmende Hand.
- Die AICA, die als zentrale staatliche Institution durch Information und Kontrolle maßgeblich zur Umsetzung des LMK-Gesetzes beitragen soll, ist bei 43 Prozent der befragten Akteure der Industrie bzw. 27 Prozent des Einzelhandels nicht bekannt. Unter den Primärerzeugern liegt dieser Wert bei 23 Prozent. Rund ein Drittel (35 %) der befragten Primärerzeuger weiß nicht, wo und wie sie Verstöße gegen das Kettengesetz melden können.

Die Kenntnis der AICA hat laut Studienergebnissen bei den Erzeugern, der Industrie und den Lebensmittel-Einzelhändlern im Vergleich zu den Ergebnissen von 2022 abgenommen.

- 44 Prozent der befragten Repräsentanten von Industrieunternehmen gaben an, die ihnen zustehenden Rechte im Fall einer Beschwerde wegen Nichteinhaltung des Gesetzes nicht zu kennen. Im Vorjahr lag dieser Anteil mit 21 Prozent lediglich halb so hoch.
- 67 Prozent der befragten Primärerzeuger und 52 Prozent der befragten Repräsentanten der Industrie sind der Meinung, dass die Änderungen des LMK-Gesetzes dazu dienen, mögliche Repressalien im Falle einer Beschwerde durch die belieferten Unternehmen zu vermeiden. Bei den Akteuren der Industrie ist diese Überzeugung im Vergleich zum Vorjahr der Befragung zufolge um 21 Prozentpunkte gesunken, während sie bei den Primärerzeugung gleichblieb. Auch dieses Ergebnis ist irritierend und wirft Fragen zur Stichprobe auf.

An mehreren Stellen der Ergebnisse der Befragung stellt sich die Frage nach der Befragungsmethodik und der Stichprobe, weil die Ergebnisse im Zeitablauf teilweise klar den Erwartungen entgegenstehen (z. B. Bekanntheit des LMK-Gesetzes, Kenntnis der Rechte bei Gesetzesverstößen). Dass gemäß dieser Umfrage fast alle Landwirte ihre Produktionskosten kennen, ist bemerkenswert. Diese erstaunliche Einschätzung steht im Gegensatz zu einigen Expertenaussagen (Forstner, 2023) und lässt ebenfalls Zweifel an der inhaltlichen Validität bezüglich der Primärerzeugung aufkommen.

5.2.3 Ergebnisse staatlicher Kontrolle der LMK-Umsetzung

Die AICA berichtet halbjährlich detailliert über ihre Aktivitäten (AICA, o.J.) und die verhängten Sanktionen (AICA, 2024b). Die mit einer Sanktion versehenen Unternehmen werden mit dem Namen des Unternehmens, dem Grund der Sanktion und der Höhe der Sanktion veröffentlicht.

Seit der Einführung des ersten LMK-Gesetzes bzw. seit Beginn der Kontrollen durch die AICA im Jahr 2014 wurden bis Mitte des Jahres 2024 fast 1.500 Unternehmen wegen Nichteinhaltung des Kettengesetzes sanktioniert. Der Großteil der Sanktionen beläuft sich auf einen Betrag zwischen 1.800 und 4.000 Euro pro Fall. Es gibt aber auch höhere Strafen von bis zu 100.000 Euro im Fall von gravierendem Widerstand, Behinderung oder Verweigerung gegenüber dem Verwaltungshandeln. Dies betraf zum Beispiel die Supermarktkette DIA RETAIL ESPAÑA mit einer Sanktion in Höhe von 100.000 Euro oder den Großhandel DEALZ ESPAÑA, S.L. sowie ALCAMPO, S.A.U. mit einer Sanktion in Höhe von 39.000 Euro (Bolinches und Jara, 2024).

Der mit rund zwei Drittel der Fälle häufigste Grund für eine Sanktion ist das Nichteinhalten von Zahlungsfristen, das mit einer relativ geringen Geldstrafe von rund 1.800 Euro versehen wird. Danach folgen Verstöße gegen die obligatorische Einhaltung der Schriftform von Lebensmittelverträgen und der im Vertrag fehlende Verkaufspreis, die jeweils mit rund 1.800 Euro sanktioniert werden. Im Wiederholungsfall werden die Sanktionen erhöht.

Im Jahr 2023 gab es einen Anstieg der untersuchten Beschwerden um 39 Prozent. In der Folge hat die AICA ihre Kontrollen der Handelsbeziehungen im Lebensmittelsektor im Vergleich zum Vorjahr deutlich verstärkt (MAPA, 2024). Die Zahl der Sanktionen stieg um rund 40 Prozent auf 382, wovon auch diesmal wieder fast die Hälfte auf die Nichteinhaltung von Zahlungsfristen, vor allem durch Großhändler, entfiel. Zu den am stärksten betroffenen Produktgruppen gehörten Obst und Gemüse, Wein und Olivenöl, wobei die Sanktionen vor allem die Verarbeitungsindustrie und den Großhandel betrafen.

Landwirtschaftsminister Luis Planas plant, die AICA in eine eigenständige staatliche Agentur umzuwandeln, um ihre Inspektionskapazitäten zu erhöhen. Dazu muss allerdings noch ein entsprechendes Gesetz verabschiedet werden. Im Jahr 2024 will sich die AICA darauf konzentrieren, die Einhaltung von Lebensmittelverträgen sicherzustellen, insbesondere im Hinblick auf nicht vereinbarte rabattbasierte Preisänderungen.

5.2.4 Gerichtliche Verfahren und Entscheidungen

Der Nationale Verband der Spanischen Milchwirtschaft FENIL hat im Mai 2024 das Königliche Dekret 374/2022 zur Gestaltung der Milchverträge vor den Obersten Gerichtshof Spaniens gebracht (proplanta, 2024). FENIL sah durch den gesetzlichen Zwang zur vollständigen Kostendeckung die Freiheit der Verhandlungsparteien zur freien Preisfestlegung in den Handelsverträgen eingeschränkt und forderte, die Vorschriften zur Neuverhandlung und Kündigung von Verträgen innerhalb einer 3-Monatsfrist im Fall einer nachträglichen Unterdeckung der Produktionskosten für nichtig zu erklären (Infobae, 2023). Der Molkereiverband sieht durch die Regelung Schäden auf die Milcherzeuger zukommen, da es dann nicht mehr möglich sei, in Zeiten der Überproduktion Milch auch zu nicht kostendeckenden Preisen zu verwerten. Dies könne zu Absatzprobleme auf den Milchviehbetrieben führen (proplanta, 2024). Juristisch hat FENIL argumentiert, dass das Dekret gegen Artikel 148 Absatz 4 der GMO-Verordnung verstößt, der mit Bezug auf die Besonderheiten des Milchsektors die freie Aushandlung aller Aspekte der Handelsverträge über die Rohmilchlieferrung vorsieht.

Der Oberste Gerichtshof hat die Berufung in einem grundlegenden Urteil zurückgewiesen und klargestellt, dass die Regelungen des Dekretes aus europa- und verfassungsrechtlicher Sicht als verhältnismäßig anzusehen sind und nicht gegen das Recht auf unternehmerische Freiheit verstoßen (Agronews, 2024). Der Gerichtshof argumentiert dagegen in seinem Urteil vom 18.9.2024 mit der besonderen Anfälligkeit des Milchsektors infolge der Verderblichkeit des Produkts und der Zersplitterung der Primärerzeuger, wodurch die Verhandlungsposition der Milchproduzenten gegenüber den stärker konzentrierten Verarbeitungsunternehmen beeinträchtigt sei. Die obligatorische Kostendeckung verfolge das legitime Ziel, die Verhandlungsmacht der Primärerzeuger zu stärken, um ihnen ein angemessenes Einkommen zu ermöglichen.

Wegen der Grundsätzlichkeit des zu regelnden Tatbestands für andere EU-Staaten könnte diese Angelegenheit auch dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt werden.

5.2.5 Expertenbefragung

In Spanien wurden im Zeitraum Januar bis März 2024 insgesamt 30 Einzelpersonen und Verbände der verschiedenen Ebenen der Lebensmittel-Wertschöpfungskette angeschrieben. Dabei wurden auch die Expertinnen und Experten der ersten Befragungsrund im Sommer 2022 einbezogen. Die Rücklaufquote war trotz eines Erinnerungsschreibens sehr gering. Lediglich fünf mehr oder weniger umfangreiche Antworten auf die zugesandten Leitfragen konnten ausgewertet werden. Teilweise wurde bei den Antworten von den Fragen abgewichen, sodass auf einzelne Fragen keine konkreten Antworten gegeben wurden. Dies ist vermutlich auch darauf zurückzuführen, dass die Fragen bzw. die Teilfragen die Befragten inhaltlich überforderten.

Angesichts dieser Einschränkungen werden die Antworten im Folgenden nur kurz dargestellt, weil sie neben Bestätigungen der bereits aus dem ersten Untersuchungsbericht (Forstner, 2023) bekannten Einschätzungen auch einige neue Perspektiven und Einschätzungen beinhalten. Die fehlenden Antworten werden teilweise anhand von veröffentlichten Stellungnahmen oder Fachbeiträgen ergänzt.

Frage 1: Wie beurteilen Sie die Umsetzung der Regelungen in der Praxis?

Aus Sicht des zentralen **Milcherzeugerverbands OPL**⁵³ hat das LMK-Gesetz viele positive Aspekte, da der Verkauf mit Verlust verhindert werden sollte. Das Gesetz werde aber in der Praxis noch nicht ausreichend umgesetzt. So müssten zum Beispiel die Verwaltungen noch eine Stelle zur Markt- bzw. Kostenbeobachtung einrichten, damit die Produzenten eine anwendbare Referenz für die Preisverhandlungen mit den Abnehmern haben.

⁵³ Organización de Productores de Leche.

Ein Vertreter eines größeren **Unternehmens mit Beerenobstbau** sieht eine Zunahme der Bürokratie aufgrund der abzuschließenden Verträge und der zu erstellenden Dokumentationen. Das Hauptanliegen des Unternehmens sei es, die notwendige Dokumentation in Ordnung zu halten. Zusätzliche Kontrollen und relevante Sanktionen als Folge von Verstößen gegen das LMK-Gesetz nimmt der Obstbauer jedoch nicht wahr.

Nach Ansicht des spanischen Verbands der Lebensmittelhändler **ASEDAS**⁵⁴ ist die Regelung zur Kostendeckung problematisch, weil der Käufer für die Einhaltung der Regelung verantwortlich ist, obwohl er die Kosten des Anbieters nicht kennt. Die Erzeugungskosten seien je nach Region, Saison, Produktionsform etc. höchst unterschiedlich. Auf Handelsebene kämen noch die Verarbeitungskosten hinzu. Das schaffe große Unsicherheit. Irreführende Werbung sei nun mit dem LMK-Gesetz verboten und Aktionsangebote würden deutlich eingeschränkt. Relevante UTP würden näher definiert, was ebenfalls zur Rechtssicherheit beitrage.

Die Kontrollen und Sanktionen der AICA – auch für den Einkauf unter Erzeugungskosten – seien bislang relativ selten bzw. niedrig. Allerdings seien noch einige Klagen anhängig, sodass die Gerichte noch viel zur Klärung der Anwendung des Gesetzes beitragen dürften. Die meisten Verstöße gebe es bislang bei den Zahlungsfristen (siehe Kapitel 5.2.3; AICA, 2024a).

Der Verbraucherverband **CECU**⁵⁵ sieht die Regelungen insgesamt positiv. Die neuen Regelungen seien nur ein erster Schritt, der noch ausgebaut werden müsse. Dies erfordere mehr und intensivere Kontrollen und es seien höhere und kostenmäßig angemessenere Sanktionen notwendig, die dann auch eine Veröffentlichung der Namen der sanktionierten Unternehmen und der verhängten Strafen nach sich ziehen müssten. *[Anmerkung: Tatsächlich geschieht dies bereits (siehe Kapitel 5.2.3).]*

Frage 2: Hat sich die Stellung der Primärerzeugung in der Wertschöpfungskette nach Ihrer Einschätzung verbessert? Falls Ja: Wer profitiert besonders? Falls Nein: Was wäre zu tun?

Der befragte **Beerenobsterzeuger** hält eine intensivere Analyse der Zusammenhänge in der gesamten Wertschöpfungskette für erforderlich, um eine Verbesserung der Einkommen der Primärerzeuger erreichen zu können. Die Landwirte müssten vor der Einfuhr von Produkten geschützt werden, die in den Exportländern zu ausbeuterischen Löhnen und Bedingungen hergestellt würden. Die regionalen Produkte sollten mit Werbekampagnen gefördert und so deren Nachfrage gesteigert werden. Europa und darin die jeweiligen Länder und Regionen sollten sich innerhalb ihres geografischen Rahmens selbst versorgen können, um Krisen wie die durch den Krieg in der Ukraine verursachte Getreidekrise zu vermeiden. Im Bereich Beerenobst sei Nordamerika ein sehr starker Wettbewerber, von dem man sich nicht abhängig machen soll.

Der Verband der Lebensmittelhändler **ASEDAS** sieht im LMK-Gesetz sowohl Chancen als auch Risiken bzw. Probleme. Es werde Gewinner und Verlierer geben. Der Lebensmittelhandel in Spanien sei insgesamt wettbewerbsfähig und effizient. Im Vergleich zu Deutschland sei der Handel weniger konzentriert, sondern sehr vielfältig strukturiert. Die relativ niedrigen Inflationsraten in den letzten Jahren im Lebensmittelbereich (im Vergleich zum Gesamtkonsum in Spanien) seien auch ein Ergebnis der niedrigen Gewinnmargen im Lebensmittelhandel.

Der Verbraucherverband **CECU** erachtet es als notwendig, dass wenig wettbewerbsfähige bzw. gefährdete Produktionsbereiche (z. B. kleine Produktionseinheiten, ertragsschwache Standorte und wenig rentable Produkte wie Hülsenfrüchte) staatlich unterstützt werden. Die Berechnung der Produktionskosten müsse in differenzierter Weise deutlich professionalisiert werden (Beratung etc.). Ein unlauterer Wettbewerb mit Importen werde derzeit kaum kontrolliert und auch nicht verhindert. Hier seien mehr Einfuhrkontrollen notwendig und es müssten vergleichbare Produktions- bzw. Wettbewerbsbedingungen erreicht werden.

⁵⁴ ASEDAS - Spanish Association of Distributors, Self-Service Stores and Supermarkets.

⁵⁵ CECU - Federación de Consumidores y Usuarios.

Frage 3: Hat sich nach Ihrer Einschätzung die Einkommenslage der Landwirte infolge der neuen Regelungen verbessert?

Keiner der Befragten geht direkt auf die Frage ein. Vielmehr werden Preisentwicklungen oder Marktentwicklungen beschrieben

Frage 4: Wie sehen Sie die Stellung und den Einfluss a) der Verarbeitungsindustrie und b) des Handels in der Wertschöpfungskette im Hinblick auf die Preisgestaltung in der Kette?

Der **Milcherzeugerverbands OPL** sieht weiterhin eine marktbeherrschende Stellung der Industrie. Nach wie vor setzen die Verarbeiter ihre Preise gegenüber den Landwirten durch. Es fehle an der notwendigen Überwachung von unlauteren Handelspraktiken und es gebe kein obligatorisches Schlichtungssystem für den Fall, dass bei den Verhandlungen keine Einigung erzielt wird.

Der **Beerenobsterzeuger** sieht Defizite des LMK-Gesetzes darin, dass die Kostenstrukturen der verschiedenen Sektoren nicht bekannt seien. Daher sei es schwierig, die Erzeugerpreise im Zusammenhang mit den Produktionskosten zu kontrollieren und den eigentlichen Zweck des Gesetzes umzusetzen. In der Beerenerzeugung würden die Investitionen in den Anbau fünf Monate vor der Erzeugung von Marktprodukten getätigt. Wenn es ein Überangebot am Markt gebe, erlaube es das Gesetz nicht, unter den Kosten zu verkaufen. Das Gesetz fordere einen Mindestverkaufspreis, den aufgrund der Verhältnisse von Angebot und Nachfrage niemand zu zahlen bereit sei. Es müsse daher zu einem Preis verkauft werden, der die Erzeugungskosten nicht decke. In einem freien Markt sollte der Mechanismus von Angebot und Nachfrage nicht behindert werden. Mit dem LMK-Gesetz werde lediglich die Bürokratielast verstärkt, ohne einen anderen Zweck zu erfüllen. Aufgrund der Verschiedenartigkeit der Sektoren müsste für jeden Sektor ein eigenes sektorspezifisches Gesetz gemacht werden. Dies sei für den Gesetzgeber schwer zu verstehen und von den Verwaltungen ohnehin nicht umsetzbar.

Das LMK-Gesetz könnte nach Ansicht des Obstbauers zu einer besseren Transparenz der Produktionskosten und Margen in den verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette und einer besseren Nachvollziehbarkeit der Preisinflation für die Konsumentinnen und Konsumenten beitragen. Risiken könnten sich ergeben, wenn die speziellen spanischen Vorschriften im gemeinsamen EU-Markt die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Agrarwirtschaft beeinträchtigten und somit Exporte erschwerten. Letztlich geriete dies zum Nachteil der spanischen Erzeuger.

ASEDAS sieht für Industrie und Handel als aufnehmende Hand weiterhin das Problem, dass die initiale Kostenfestlegung einseitig durch die Primärerzeuger erfolgen soll. Die Kosten je Einheit müssten sich an der Gesamtheit der zu veräußernden Produkte oder der Produktcharge bemessen. Die Umsetzung in der Praxis sei höchst unklar. Die Kosten, die vom Anbieter (meistens die Ernährungsindustrie) ermittelt würden, könnten nicht durch die Käufer (Handel) nachgeprüft werden. Folglich seien die Käufer im Fall von Uneinigkeit in einer schwierigen Situation. Vor diesem Hintergrund sei nicht nachvollziehbar, warum Sanktionen im Fall von Beschwerden seitens der Primärerzeugung einseitig auf die Käufer, also Industrie und Handel, abgewälzt würden.

Der **Verbraucherverband CECU** sieht die einzelnen Stufen zwischen Erzeugung und Verbrauch von den Regelungen des LMK-Gesetzes weitgehend unberührt, sodass die jeweiligen Margen erhalten blieben. Im Endeffekt werde eine Erhöhung der Erzeugerpreise an die Verbraucher durchgereicht. Akzeptabel sei dies allerdings nur, wenn die Landwirte höhere Preise erhielten und lediglich ein Teil dieser Erhöhung an die Verbraucher weitergegeben werde. Es müsse Transparenz im Rest der Kette herrschen, um eine gerechte Verteilung der Kosten zu bestätigen und Mitnahmeeffekte zu vermeiden: Nicht alle Kosten (oder die meisten Kosten) sollten auf die Verbraucher abgewälzt werden. Um mehr Transparenz in den Zwischengliedern der Lebensmittelkette zu erreichen, müssten entsprechende Vorgaben in das LMK-Gesetz aufgenommen werden.

Insgesamt ergeben die Antworten auf die einzelnen Fragen aufgrund der geringen Teilnahme und der vielfach wenig fokussierten Antworten kaum einen inhaltlichen Mehrwert gegenüber der Befragung der ersten Untersuchung. Von einem Erfolg des LMK-Gesetzes ist an keiner Stelle die Rede, vielmehr von erheblichem Analyse-, Kontroll- und Nachbesserungsbedarf im Zusammenhang mit dem LMK-Gesetz. Hinweise auf Bürokratie und Rechtsunsicherheit infolge von nicht konsistenter Rechtsgestaltung kommen von der Handelsebene, die mehr Transparenz bei den Produktionskosten in der Wertschöpfungskette fordert. Dieser Forderung einschließlich einer höheren Margentransparenz schließen sich auch der Beerenobsterzeuger und der Verbraucherverband an, wobei letzterer die Kostensteigerung durch höhere Erzeugerpreise nicht allein durch die Verbraucher getragen sehen möchte. Hingewiesen wird auch auf die Schwierigkeit, auf einzelstaatlicher Ebene eine preisregulierende Maßnahme in einem gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum und im internationalen Wettbewerb durchzuführen.

5.3 Italien

Auch für die gesetzlichen Regelungen in Italien liegen noch keine Evaluationen oder sonstige Analysen ihrer Wirksamkeit vor. Doch auch in Italien wurden zwischenzeitlich Ergänzungen zur bestehenden relevanten UTP-Regelung vorgenommen (siehe Kapitel 3). Nicht ganz klar ist, ob die Produktionskosten in den Verträgen lediglich „berücksichtigt“ oder gedeckt werden müssen. Folglich bleibt auch unklar, inwieweit sich die italienische Regelung von derjenigen in Spanien und Frankreich unterscheidet bzw. ihnen vom Grundsatz her ähnlich ist.

5.3.1 Medienbeiträge

Im Gesetzesdekret Nr. 198/2021 wurde der Kauf von landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu Preisen unterhalb der Produktionskosten in die „schwarze Liste“ der verbotenen unlauteren Geschäftspraktiken gemäß der UTP-Richtlinie 2019/633 eingeordnet. In der Praxis waren allerdings gravierende Umsetzungsprobleme zu konstatieren, weil die genauen Kriterien zur Ermittlung der Produktionskosten fehlten. Das neue Gesetzesdekret Nr. 63/2024, das seit 16.5.2024 in Kraft ist, soll dem begegnen (Gazzetta Ufficiale, 2024). Es zielt auf systematische und einheitlichere Regelungen zugunsten des Ziels kostendeckender Erzeugerpreise und auf die Ausdehnung der Bestimmungen des Gesetzesdekretes Nr. 198/2021 auf die bislang ausgenommenen Großhandelsmärkte für Agrarprodukte und Lebensmittel. Darüber hinaus soll das Kontroll- und Sanktionssystem effektiver gestaltet werden (Pavesi, 2024).

Das neue Dekret enthält nun nicht nur eine Definition der „durchschnittlichen Produktionskosten“ und der „Produktionskosten“, sondern erhebt in Artikel 4 die Festlegung der Preise für die gelieferten Waren unter Berücksichtigung der genannten Produktionskosten zu einem wesentlichen Grundsatz der Verträge über den Verkauf von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Gazzetta Ufficiale, 2024). Die obligatorisch festzulegenden Lieferpreise müssen die Kosten für den Einsatz von Rohstoffen und Dienstleistungen sowie von fixen und variablen Faktoren berücksichtigen, wobei die im Bezugsgebiet üblichen Produktionstechniken zugrunde zu legen sind. Nach Ansicht von Pavesi (2024) bleibt aber weiter unklar, wie die vertragliche Preisfestlegung unter Berücksichtigung der Produktionskosten und deren Umsetzung und Kontrolle in der Praxis gewährleistet werden sollen. Aus Vereinfachungsgründen könnten anstelle der individuellen Produktionskosten die durchschnittlichen Produktionskosten als relevanter Marktparameter festgelegt werden (Pavesi, 2024).

Zu diesem Zweck führt das nationale öffentliche Dienstleistungsinstitut ISMEA regelmäßig eine Ermittlung der Durchschnittskosten landwirtschaftlicher Erzeugnisse, differenziert nach Sektoren, Produkten und Gebieten, durch (Ismea Mercati, 2024). Diese Analysen werden kontinuierlich auf zusätzliche Erzeugnisse und im Hinblick auf Unternehmenstypen und Produktionstechnologien erweitert. Die jeweiligen Daten werden direkt bei repräsentativen Betrieben erhoben. Durch Registrierung auf der ISMEA-Webseite können die ermittelten Werte abgerufen werden (ibid.)

5.3.2 Expertenbefragung

Die Befragung hat in Italien aufgrund fehlender Rückmeldungen keine Erkenntnisse erbracht.

5.4 Fazit

Da in keinem der drei Länder eine Analyse oder Evaluierungsstudie zu den gesetzlichen preisregulierenden Vorschriften durchgeführt wurde, fehlt es an validen empirischen Erkenntnissen zu ihren Effekten. Das mehrfache Nachjustieren – vor allem in Frankreich – erschwert zudem eine Analyse der einzelnen Maßnahmen. Die Frage nach dem Zusammenhang zwischen den rechtlichen Vorgaben zur Verhinderung des Verkaufs unter Produktionskosten und den tatsächlichen Preisentwicklungen kann also nicht auf empirischer Basis beantwortet werden. Die vorliegenden Berichte enthalten im Wesentlichen lediglich Statistiken zu Kontrollen und Sanktionen (Spanien) und zur Umsetzung (Frankreich).

In ausgewerteten Medien- und Fachbeiträgen sowie in Aussagen von Expertinnen und Experten wird auf die allgemeine Preisentwicklung verwiesen, die zum Beispiel im Fall der Rohmilch im Zeitraum Anfang 2021 bis Ende 2022 sehr positiv war und auch 2023 und 2024 noch deutlich über dem Niveau der Jahre 2015 bis 2021 lag. Vielfach wird zu Recht auf die vielen anderen Faktoren hingewiesen, die im Zusammenhang mit der Covid-Pandemie und dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine maßgeblichen Einfluss auf die Produktionskosten und die Erzeugerpreise hatten. Da den Erzeugerpreisen die Produktionskosten gegenüberstehen, wäre ohnehin die Einkommensentwicklung die entscheidende Größe, um die Entwicklung nach Einführung der Gesetze zur Preisregulierung bewerten zu können. Außerdem bestimmen landwirtschaftliche Erzeugerpreise in erheblichem Maße auch die Inputkosten vieler Landwirtschaftsbetriebe.

Insgesamt haben sich die Einschätzungen gegenüber den Befragungen und Interviews im Jahr 2022 nur wenig geändert. Nach wie vor gibt es gravierende Mängel in der Umsetzung der Gesetze. Die Praxis verweigert sich demnach noch zu einem großen Teil dem „gut gemeinten“ neuen Recht. Dies wollen die Regierungen mit verstärkten Kontrollen und höheren Sanktionen ändern. Ein Problem ist offensichtlich auch die große Komplexität der umzusetzenden Regelwerke und der damit verbundene bürokratische Aufwand. Dem kann eigentlich nur durch Vereinfachung der Vorschriften sowie durch die Verstärkung der Beratung und Informationsbereitstellung begegnet werden.

Ein spezielles Problem sind in Frankreich die bestehenden Mindestanteile bei ökologisch oder regional erzeugten Produkten in der Außer-Haus-Verpflegung, die zu höheren Kosten bei den Einrichtungen führen. Diese Ziele können vielfach aus finanziellen Gründen und auch wegen Angebotsdefiziten nicht erreicht werden. Folglich verlieren diese Zielwerte und deren Erhöhung in der Praxis an Bedeutung.

Bei der weiteren Gestaltung und Umsetzung der Rechtsetzung dürfte gerichtlichen Auseinandersetzungen künftig eine große Bedeutung zukommen. Erste Verfahren auf den Ebenen Erzeugung, Verarbeitung und Handel deuten diese Entwicklung an. Die nun ggf. in gerichtlichen Verfahren zu klärenden rechtlichen Unsicherheiten ergeben sich aus einer Reihe von Faktoren. Dazu zählen die teils komplexen rechtlichen Regelungen, die Nutzung von nicht eindeutig definierten Begriffen und Konzepten bezüglich der Ermittlung von Produktionskosten, Inkonsistenzen der Rechtsetzung, die sich in einer weiterhin fehlenden Kostentransparenz in der Wertschöpfungskette niederschlagen, die mangelnde Erfassung von Kosten und Preisen selbst sowie die meist lange eingeübten und nicht leicht durch neue verlässliche Prozesse zu ersetzenden Handelspraktiken.

Das grundsätzliche Ziel, die Einkommen der Primärerzeuger durch eine bessere Stellung in der Wertschöpfungskette zu erhöhen, wird von den im Rahmen der Befragung antwortenden Akteuren unterstützt. Die einzelnen Regelungen, ihre Umsetzung und die zu erwartenden Wirkungen werden jedoch unterschiedlich beurteilt. Deutlich wurde auch, dass eine einheitliche Regelung zur kostenorientierten Festlegung der Erzeugerpreise den verschiedenen Produktionsrichtungen aufgrund der unterschiedlichen Marktbedingungen aufgrund von Produktvielfalt, Saisonalität, Absatzwege, Exportabhängigkeit etc. kaum gerecht werden kann.

6 Ausblick: Wie geht es weiter in der EU?

Die EU-Kommission hat im Jahr 2019 mit der UTP-Richtlinie 2019/633 zur Eindämmung von „unlauteren Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette“ einen Rechtsrahmen geschaffen, der von den Mitgliedstaaten umzusetzen war. In Deutschland wurden die UTP im Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG, seit 9.6.2021 in Kraft) in nationales Recht umgesetzt. Das Gesetz enthält keine Regelung zur Orientierung der Erzeugerpreise an den Produktionskosten. Dies war in der EU-Richtlinie auch nicht vorgesehen.

Im Juli 2024 hat die neu gewählte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen vor dem Europäischen Parlament in ihren Leitlinien für die künftige Politik der EU-Kommission im Zeitraum 2024 bis 2029 angekündigt, „dass die Landwirtinnen und Landwirte über ein gerechtes und ausreichendes Einkommen verfügen“ sollen (von der Leyen, 2024: S. 29): „Sie sollten nicht gezwungen sein, ihre Erzeugnisse systematisch unter den Produktionskosten zu verkaufen.“ In einer „Vision für Landwirtschaft und Ernährung“ will die EU-Kommission bereits kurzfristig darlegen, „wie die langfristige Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit unseres Agrarsektors innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten sichergestellt werden können“ (ibid.). „Da die Landwirte häufig das schwächste Glied dieser Kette sind, müssen wir bestehende Ungleichgewichte korrigieren, die Position der Landwirte stärken und sie weiter vor unlauteren Handelspraktiken schützen“ (ibid., S. 29-30).

Bei den Aussagen der EU-Kommission ist zu beachten, dass diese ganz Europa im Blick haben bzw. haben sollten. Bezieht man die Aussagen auf einen speziellen Mitgliedsstaat, sind die Problemlagen häufig anders als für die Europäische Union dargestellt. Angesichts dieser Ankündigung und in Erinnerung der Aussagen verantwortlicher Politiker in Spanien und Frankreich wird es spannend sein zu beobachten, ob in den kommenden Monaten und Jahren auch auf EU-Ebene eine Verpflichtung zur Orientierung der Preise in landwirtschaftlichen Wertschöpfungsketten an den Erzeugungskosten der Primärerzeugung und der Verarbeitung etabliert wird.

In dem am 4.9.2024 vorgestellten Abschlussbericht des Europäischen Strategischen Dialogs über die Zukunft der Landwirtschaft werden Maßnahmen vorgeschlagen, die den Landwirten die Erzielung eines angemessenen Markteinkommens sichern sollen (EU-COM, 2024c). Demnach sollte die GAP Einkommensstützungen sehr viel gezielter auf der Grundlage der wirtschaftlichen Tragfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe kalkulieren. Diese gezielte Unterstützung soll die Aufgabe landwirtschaftlicher Betriebe verhindern und dazu beitragen, dass die Landwirtinnen und Landwirte über ein angemessenes Einkommen verfügen (ibid., S. 12 und 38). Sie sollte auf diejenigen ausgerichtet sein, die ihrer am meisten bedürfen, insbesondere kleine und gemischte landwirtschaftliche Betriebe, Junglandwirte und Neueinsteiger, sowie Betriebe in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen

Etwas verklausuliert wird dabei auch das Thema „Verkauf unter Produktionskosten“ adressiert. Bei dem Vorschlag, ein besseres Verständnis und eine bessere Dokumentation des Funktionierens des Marktes zu unterstützen, erfolgt der Hinweis auf Maßnahmen, die gewährleisten, dass Landwirte ihre Erzeugnisse nicht systematisch unter den Produktionskosten verkaufen müssen (ibid, S. 38). Dazu sollen die Auswirkungen von nationalen Regelungen bezüglich der Agrarpreise untersucht werden. Im Fokus stehen dabei die Stellung der Landwirte und anderer Akteure in der Kette, ihre Wettbewerbsfähigkeit, der Wettbewerb entlang der Versorgungskette und die Verbraucherwohlfahrt. Wenn die Regelungen hier positive Wirkungen zeigen, soll die Europäische Kommission eine Initiative zur Nutzung dieser Erkenntnisse auf EU-Ebene in Betracht ziehen.

Auf jeden Fall sollen die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten laut diesem Strategiepapier auf der Grundlage einer verbesserten Markttransparenz freie Verhandlungen zwischen den Parteien gewährleisten. Dabei sei zu beachten, dass alle Aspekte der Handelsverträge bezüglich landwirtschaftlicher Erzeugnisse zwischen den Parteien ausgehandelt werden (ibid., S. 40).

Inzwischen wurde mit dem Ziel der Verbesserung der Markttransparenz das „EU Agri-Food Chain Observatory“ (kurz: AFCO) initiiert, das am 17.7.2024 in einem Auftaktmeeting mit zahlreichen Stakeholdern vorgestellt wurde (EU-COM, 2024d). Diese Beobachtungsstelle soll die Wertschöpfungskette auf Ungleichgewichte hin analysieren, um die Vermarktungschancen der Primärerzeuger gegenüber den dominierenden Marktpartnern (Industrie und Handel) zu verbessern. Diese neue Stelle soll die Beratung der EU-Kommission und den Informationsaustausch unterstützen und auf der Grundlage der verfügbaren Daten und Fakten eine fundierte Diskussion über die Struktur der Kosten, die Gewinnspannen und die Verteilung des Mehrwerts in der Lieferkette ermöglichen. Dadurch soll Vertrauen zwischen den Stakeholdern und den Behörden aufgebaut werden (EU-COM, 2024).

7 Schlussfolgerungen

Grundsätzlich verändern die im vorliegenden Bericht geschilderten neuen Beobachtungen nicht die Einschätzung zu einem „Staatlichen Verbot des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrarerzeugnissen unterhalb der Produktionskosten“, die in einem ersten Bericht (Forstner, 2023) gegeben wurden. Von einer staatlichen Regulierung der Marktpreise durch produktionskostenbezogene Vorgaben wie in Spanien, Frankreich und Italien wird für Deutschland abgeraten. Mehrere Jahre nach Inkraftsetzung der gesetzlichen Regelungen in Spanien und Frankreich sind auch für zentrale Stakeholder und nationale Expertinnen und Experten keine wesentlichen Verbesserungen in der Marktstellung der Primärerzeuger erkennbar. Dafür haben der Bürokratieaufwand und Klageverfahren deutlich zugenommen.

Die neuen gesetzlichen Regelungen in Spanien, Frankreich und Italien zielen im Kern darauf ab, dass die kostendeckenden („fairen“) Erzeugerpreise in der Wertschöpfungskette von unten nach oben (im „Vorwärtsgang“) weitergegeben werden. Als Folge werden bei höheren bzw. voll kostendeckenden Preisen die Konsumpreise steigen oder die Margen der Verarbeitungsindustrie oder des Handels sinken. Letzteres ist nicht zu erwarten. Die von den Befürwortern der Preisregulierung vorgetragene Logik von kostendeckenden Erzeugerpreisen in der Landwirtschaft zur Sicherung von Einkommen für bestimmte Gruppen, zur Erhaltung oder Steuerung der Agrarproduktion oder zur Verringerung des betrieblichen Strukturwandels in der Landwirtschaft erscheint aber nicht schlüssig. Ordnungspolitisch ist es nicht sinnvoll, mit generellen Ansätzen die Probleme von Teilgruppen lösen zu wollen. Einkommensprobleme sollten mit sozial- und strukturpolitischen Maßnahmen, nicht aber mithilfe von Eingriffen in den marktwirtschaftlichen Preismechanismus gelöst werden. Hier wiederholen sich möglicherweise Fehler, die in den 1970er und 1980er Jahren schon einmal auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft begangen wurden und zu gravierenden Steuerungsproblemen und sehr hohen öffentlichen Ausgaben geführt haben.

Ein zentrales Problem bei den in Spanien, Frankreich und Italien vorgenommenen Eingriffen in die Preisbildung besteht in der Bestimmung der relevanten Produktionskosten (siehe Forstner, 2023; S. 13, 89-91). Werden als Orientierung die mittleren Durchschnittskosten relevanter Betriebsgruppen gewählt, stellt sich die Frage nach der geeigneten Tiefe der Differenzierung der Kostenermittlung nach Regionen, Betriebsgrößen, Produktionsverfahren etc. Aufgrund der sehr unterschiedlichen individuellen Produktionskosten der einzelnen Erzeugerbetriebe wird es unabhängig von der Auswahl immer stärker und weniger stark begünstigte Betriebe geben. Ob Betriebe durch eine solche Regulierung auch verlieren könnten, hängt erstens davon ab, ob der an den Durchschnittskosten orientierte Preis als Minimalpreis behandelt wird und zweitens davon, wie das Verhältnis der Grenzkosten der Betriebe zu den relevanten Durchschnittskosten ist. Die jeweiligen Grenzkosten bilden ohne Intervention die natürliche Preisuntergrenze, zu der noch produziert wird.

Die in Spanien gewählte Alternative der betriebsindividuellen Bestimmung der jeweiligen, preisbestimmenden durchschnittlichen Produktionskosten wirft einige grundsätzliche und auch methodische Fragen auf. Abgesehen davon, dass vollkommen offen ist, wie in der Praxis eine Bestimmung der individuellen Produktionskosten verlässlich und transparent durchgeführt werden soll, würde sie außerdem den Strukturwandel zum Erliegen bringen. Zu bedenken ist hierbei, dass ohne strukturellen Wandel der technische Fortschritt gebremst wird, der heute angesichts der riesigen Herausforderungen in Nachhaltigkeit und Welternährung unverzichtbar ist.

In den vorliegenden Fach- und Diskussionsbeiträgen wird seitens der Erzeugerebene überwiegend davon ausgegangen, dass die Marktmacht der Verarbeiter und vor allem des Handels für die aus ihrer Sicht zu geringen Erzeugerpreise verantwortlich ist. Die neuen Gesetze regeln daher auch Aspekte wie die Verhandlungen zwischen Verarbeiter und Handel, Obergrenzen für den Umfang von Sonderangeboten und Mindestanteile von qualitativ besonderen Erzeugnissen in der Gemeinschafts- und Außer-Haus-Verpflegung (ökologisch und regional erzeugte Produkte). Es hakt jedoch an der Umsetzung.

Es fehlt in Spanien, Frankreich und Italien an einer umfassenden wissenschaftlichen Analyse und Bewertung der jeweiligen Rechtsetzungen und deren Auswirkungen auf die angestrebten Ziele. Es liegen lediglich Berichte bzw. Übersichten von Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden vor, die über die Umsetzung der Gesetze in der Praxis Auskunft geben. Dies ist bemerkenswert, weil die rechtlichen Regelungen nunmehr seit einigen Jahren (2018 bzw. 2021) in Kraft gesetzt sind und vor allem in Frankreich bereits weitere Regelungen verabschiedet wurden. Die Aussagen von Experten deuten darauf hin, dass die Umsetzung der Regelungen in der Praxis insgesamt schleppend vorangeht und zahlreiche Ausnahmen etwa für Erzeugerorganisationen und Genossenschaften die Umsetzung in der Breite deutlich einschränken.

In den verfügbaren Beiträgen und Aussagen im Untersuchungsausschuss der französischen Nationalversammlung wird deutlich, dass die Einschätzungen der verschiedenen Stakeholder sowohl innerhalb der Ebenen als auch zwischen den Ebenen der Lebensmittel-Wertschöpfungsketten teilweise höchst unterschiedlich sind. Dies war auch ein Ergebnis der Workshops, die im Rahmen der ersten Untersuchung durchgeführt wurden (Forstner, 2023). Bemerkenswert ist, dass in Frankreich und Spanien mit den dort bedeutsamen Branchenverbänden die Koordination der Lebensmittel-Wertschöpfungsketten nicht wesentlich anders erfolgt als in Deutschland.

Trotz der Erkenntnislücken zu Wirkungen und Wirksamkeit streben Frankreich und Spanien an, ihr Modell auf EU-Ebene zu installieren. Denn es ist überaus verständlich, dass rein nationale Regelungen zur kostenorientierten Preisbildung mittelfristig im gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum nicht erfolgreich sein können. Dabei tendiert Frankreich inzwischen in Richtung der strikteren Preisbildungsregelungen, die in Spanien gelten.

Gleichzeitig enthalten die Leitlinien der EU-Kommission (von der Leyen, 2024) und der Abschlussbericht zum Strategischen Dialog zur Zukunft der EU-Landwirtschaft (EU-COM, 2024c) Hinweise, den regulatorischen Ansätzen in Spanien und Frankreich zu folgen. Den ersten Schritt bildet die Einrichtung des EU Agri Food Chain Observatory (AFCO), der zu einer besseren Marktanalyse beitragen soll und den Ausgangspunkt für verstärkte Interventionen in die Erzeugerpreisbildung bilden könnte. Dies alles geht nicht ohne zusätzlichen bürokratischen Aufwand auf der Primärebene und in der gesamten Wertschöpfungskette, was dem immer wieder verlautbarten Ziel des Bürokratieabbaus diametral entgegen steht (Reimer und Teigeler, 2024; BMEL, 2024a; EU-COM, 2024b).

Es gibt weitere Argumente, die gegen staatliche Eingriffe in die Preisbildung sprechen. Zu nennen sind neben dem hohen bürokratischen Aufwand einer Preis- und Mengensteuerung vor allem die negativen Auswirkungen solcher Eingriffe auf die Entwicklung der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit und auf die allokativen Effizienz der Wirtschaft. Diese Aspekte wiegen umso schwerer, weil in der Europäischen Union mit staatlichen Interventionsmaßnahmen und einer Mengensteuerung bei Milch bis 2015 noch recht frische Erinnerungen verbunden sind. In den 1970er und 1980er Jahren wurden hohe Summen für staatlich aufgekaufte Interventionswaren ausgegeben, was letztlich die Agrarreformen (McSharry 1992, Agenda 2000, Abschaffung der Milchquoten 2015) beförderte. Die Steuerung von komplexen Märkten zur Erreichung von relativ sicheren Einkommen der Landwirte kann auf diese Weise nur zu enorm hohen Kosten gelingen. Ähnliche Diskussionen fanden auch vor den damaligen Reformen mit dem Ziel der Verbesserung der Einkommen in der Landwirtschaft statt – vor allem im Zusammenhang mit der Anpassung der Markt-, Preis- und Strukturpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu Beginn der 1970er Jahre und mit Einführung der Milchmengenregelung 1984. Die damals angeführten Argumente zur Ordnungspolitik haben grundsätzlich auch heute Gültigkeit (Albers, 1969, 1984; Thoroe, 1984; Plate, 1969).

Für die deutsche Agrarpolitik ist die zentrale Frage zu klären, worin ein gravierendes Problem besteht, das es gegebenenfalls zu lösen gilt. Möglicherweise bzw. vermutlich sind die in Spanien, Frankreich und Italien bestehenden Probleme anders geartet als in Deutschland. In Deutschland gibt es kein grundsätzliches Einkommensproblem in der Landwirtschaft, sondern nur für bestimmte Gruppen mit Produktivitäts- und Effizienzdefiziten. Außerdem sind der rechtliche Rahmen und die Finanzierung für den Umbau der Tierhaltung noch unklar, was zu Investitionszurückhaltung in diesen Bereichen führt. Es gibt also Probleme, die es zu lösen gilt. Aber Strukturprobleme sollten mit strukturpolitischen Ansätzen und Einkommensprobleme mit

sozialpolitischen Maßnahmen gelöst werden, nicht aber mit Eingriffen in den marktwirtschaftlich ausgerichteten Preismechanismus. Für Deutschland stellt sich außerdem aufgrund der starken Integration in den internationalen (Agrar-)Handel auch die Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der offenen Märkte stärker als für andere Mitgliedstaaten der EU.

Der vorliegende Bericht baut auf dem vorangegangenen auf und stellt eine Aktualisierung der vorhergehenden Untersuchung dar. Die aktualisierten Erkenntnisse geben keinen Anlass, die Einschätzung des ersten Berichtes grundsätzlich zu ändern. Die sich ergebenden Schlussfolgerungen gleichen daher stark denen der letzten Untersuchung.

Auch am Ende dieses Berichtes bleibt festzuhalten, dass die Entwicklungen in den Ländern mit gesetzlichen Regelungen zu kostendeckenden Erzeugerpreisen weiter beobachtet werden sollten. Eine vielfach propagierte evidenzbasierte Politik sollte vor weiteren Schritten auf der EU-Ebene sehr genau die Wirkungen der neuen Gesetze in Spanien und Frankreich analysieren. Ob die angestrebte Intensivierung der Marktbeobachtung auf EU-Ebene zu größerer Transparenz der Kosten, Margen und Gewinne auf den verschiedenen Ebenen führt, bleibt abzuwarten. Vor dem Hintergrund des damit verbundenen Bürokratieaufwands sollten die damit einhergehenden zusätzlichen Kosten gründlich geprüft werden, bevor weitere Schritte vorgenommen werden. Darüber hinaus sollten auch die gravierenden ordnungspolitischen Bedenken und die Diagnose des Fehlens eines konsistenten theoretischen Fundamentes für die hier beschriebenen Interventionen bedacht werden.

Literaturverzeichnis

- AFP (2024) Enquête au cœur de la bataille entre Sunlait et Savencia, zu finden in <<https://www.web-agri.fr/cooperative-laitiere/article/864885/enquete-au-coeur-de-la-bataille-entre-sunlait-et-savencia>> [zitiert am 5.7.2024]
- Agronews (2024) El Tribunal Supremo Desestima el Recurso de la Federación de Industrias Lácteas contra el Real Decreto sobre el Precio de Producción en el Sector Lácteo: La medida es considerada proporcional desde la perspectiva del derecho europeo y constitucional, zu finden in <<https://www.agronewscastillayleon.com/tribunal-supremo-fenil/>> [zitiert am 18.9.2024]
- AICA [Agencia de información y control alimentarios] (o.J.) Informes de la actividad de AICA. AICA, zu finden in <<https://www.aica.gob.es/informes-de-la-actividad-de-aica/>> [zitiert am 27.9.2024]
- AICA [Agencia de información y control alimentarios] (2024a) Informe de la actividad inspectora y de control de AICA, O. A. en el ámbito de la cadena alimentaria: Datos a 30 de Junio de 2024. AICA, zu finden in <<https://www.aica.gob.es/wp-content/uploads/2024/07/INFORME-DE-ACTIVIDAD-AICA-A-30-DE-JUNIO-DE-2024.pdf>> [zitiert am 7.8.2024]
- AICA [Agencia de información y control alimentarios] (2024b) Ley de la Cadena Alimentaria: Publicidad de sanciones: Publicación trimestral de sanciones firmes en vía administrativa y/o judicial en virtud de lo dispuesto en el artículo 24 bis de la ley 12/2013, de 2 de Agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. [Übersetzung: Veröffentlichung von Sanktionen: 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 Lebensmittelversorgungskette]. Agencia de información y control alimentarios (AICA), zu finden in <<https://www.aica.gob.es/ley-de-la-cadena/#publicidad-sanciones>> [zitiert am 8.9.2024]
- Albers W (1969) Der Beitrag einer rationalen Agrarpolitik zur Existenzsicherung der Landwirtschaft. In: Schmitt G (ed) Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG: pp 409-425
- Albers W (1984) Ziele, Möglichkeiten und Grenzen einer landwirtschaftlichen Einkommenspolitik. In: Grosskopf W, Köhne M (eds) Einkommen in der Landwirtschaft: Entstehung, Verteilung, Verwendung und Beeinflussung: pp 29-49
- Assemblée nationale (2024a) Compte rendu n° 10: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (4 avril 2024): – Audition ouverte à la presse, de M. Stéphane Galais, secrétaire national de la Confédération paysanne – Audition, ouverte à la presse, de M. Emmanuel Bernard, président de la section bovine d'INTERBEV (Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes), M. Patrick Soury, président de la section ovine, M. Marc Pagès, directeur général, et Mme Louison Camus, responsable juridique et des affaires publiques – Présences en réunion, zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324010_compte-rendu.pdf> [zitiert am 10.7.2024]
- Assemblée nationale (2024b) Compte rendu n° 13: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (11 avril 2024): - Audition, ouverte à la presse, de M. Arnaud Gaillot, président des Jeunes Agriculteurs; Audition, ouverte à la presse, de M. Joël Sorres, président de l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM) (par visioconférence), et M. David Batista, secrétaire général, Mme Valérie Gourvennec, directrice adjointe, et M. Théo Branswick, économiste en charge de l'évaluation du programme POSEI, zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324013_compte-rendu.pdf> [zitiert am 23.8.2024]

- Assemblée nationale (2024c) Compte rendu n° 14: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (11 avril 2024): - Audition, ouverte à la presse, de M. Jacques Creyssel, délégué général de la Fédération du commerce et de la distribution (FCD), Mme Émilie Tafournel, directrice qualité, Mme Isabelle Senand, directrice des études, et Mme Layla Rahhou, directrice des affaires publiques – Table ronde, ouverte à la presse, sur les enjeux géopolitiques de la souveraineté alimentaire : M. Thierry Pouch, docteur en sciences économiques, chef du service Études, références et prospective de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), et M. Sébastien Abis, directeur du club DEMETER, chercheur associé à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) – Audition, ouverte à la presse, de Mme Isabelle Aprile, présidente du Syndicat national de la restauration collective (SNRC), accompagné de M. Gilles Lamarque, président de la société Anthenor., zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324014_compte-rendu.pdf> [zitiert am 10.7.2024]
- Assemblée nationale (2024d) Compte rendu n° 17: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (17 avril 2024): - Audition, ouverte à la presse, de Mme Christiane Lambert, présidente du Comité des organisations professionnelles agricoles de l'Union européenne (COPA), ancienne présidente de la FNSEA – Audition, ouverte à la presse, de M. Mathieu Courgeau, co-président du collectif Nourrir, Mme Lorine Azoulai, représentante du collège solidarité internationale du collectif Nourrir, chargée de plaider pour la souveraineté alimentaire au CCFD-Terre Solidaire, et Mme Maureen Jorand, coordinatrice du collectif Nourrir – Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Philippe André, président de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA), M. Simon Foucault, directeur des affaires publiques, et M. Pierre-Marie Décoret, directeur économie., zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324017_compte-rendu.pdf> [zitiert am 10.7.2024]
- Assemblée nationale (2024e) Compte rendu n° 18: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (30 avril 2024): - Audition, ouverte à la presse, de M. Arnaud Rousseau, président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), M. Luc Smessaert, vice-président, M. Antoine Suau, directeur du département Économie et environnement, et M. Xavier Jamet, responsable des affaires publiques, zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324018_compte-rendu.pdf> [zitiert am 10.7.2024]
- Assemblée nationale (2024f) Compte rendu n° 2: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France: – Table ronde, ouverte à la presse, sur la notion de souveraineté alimentaire : • M. Philippe Chalmin, professeur émérite d'histoire économique à l'université Paris-Dauphine • M. Marc Dufumier, professeur honoraire à AgroParisTech, président de la fondation René-Dumont • Mme Catherine Laroche-Dupraz, professeure au département Économie, gestion, société de l'institut Agro Rennes-Angers, zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324032_compte-rendu.pdf> [zitiert am 10.7.2024]
- Assemblée nationale (2024g) Compte rendu n° 22: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (7 mai 2024): – Audition, ouverte à la presse, de M. Michel Biero, président de Lidl France, accompagné de M. François Bluet, directeur juridique, et de Mme Paula Osorio Seekatz, responsable des affaires publiques – Présences en réunion, zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324022_compte-rendu.pdf> [zitiert am 10.7.2024]
- Assemblée nationale (2024h) Compte rendu n° 23: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (22 mai 2024): – Audition de M. Philippe Mauguin, président-directeur général de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), accompagné de M. Marc Gauché, conseiller parlementaire – Audition de M. Julien Denormandie, ancien ministre de l'agriculture – Présences en réunion, zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324023_compte-rendu.pdf> [zitiert am 28.8.2024]

- Assemblée nationale (2024i) Compte rendu n° 26: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (29 mai 2024): – Audition, ouverte à la presse, de M. Alexandre Bompard, président-directeur général du groupe Carrefour, et M. Laurent Vallée, secrétaire général et directeur exécutif de la zone Europe du Nord – Audition, ouverte à la presse, de M. Didier Guillaume, ancien ministre de l'agriculture – Présences en réunion, zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324026_compte-rendu.pdf> [zitiert am 10.7.2024]
- Assemblée nationale (2024j) Compte rendu n° 27: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (29 mai 2024): - Audition, ouverte à la presse, de M. Stéphane Travert, ancien ministre de l'agriculture – Audition, ouverte à la presse, de M. Thierry Cotillard, président du groupe Les Mousquetaires, accompagné de Mme Nathalie Florent, directrice générale d'Agromousquetaires, M. Gwenn Van Ooteghem, directeur général d'Intermarché, M. Sylvain Bruno, directeur de la communication et des affaires publiques, et M. Nicolas Raynal, directeur adjoint chargé des affaires publiques et des relations institutionnelles., zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324027_compte-rendu.pdf> [zitiert am 10.7.2024]
- Assemblée nationale (2024k) Compte rendu n° 29: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (30 mai 2024): – Audition, ouverte à la presse, de Mme Sarah Lacoche, directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) – Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Paul Bigard, président-directeur général du groupe Bigard – Audition, ouverte à la presse, de M. Benoît Vallet, directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), accompagné de Mme Charlotte Grastilleur, directrice générale déléguée, pôle des produits réglementés – Présences en réunion, zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324029_compte-rendu.pdf> [zitiert am 10.7.2024]
- Assemblée nationale (2024l) Compte rendu n° 30: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (3 juin 2024): - Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Luc Demarty, ancien directeur général de l'agriculture et du développement rural et ancien directeur général du commerce à la Commission européenne – Audition, ouverte à la presse, de M. Stéphane Layani, président-directeur général de la SEMMARIS, zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324030_compte-rendu.pdf> [zitiert am 10.7.2024]
- Assemblée nationale (2024m) Compte rendu n° 31: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (4 juin 2024): - Audition, ouverte à la presse, de M. Marc Fesneau, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324031_compte-rendu.pdf> [zitiert am 10.7.2024]
- Assemblée nationale (2024n) Compte rendu n° 32: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (4 juin 2024): - Audition, ouverte à la presse, de M. Michel-Édouard Leclerc, président du comité stratégique l'Association des centres distributeurs E. Leclerc, accompagné de Mme Marie de Lamberterie, secrétaire générale, et de M. Alexandre Tuillon, directeur des affaires publiques, zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324032_compte-rendu.pdf> [zitiert am 10.7.2024]
- Assemblée nationale (2024o) Compte rendu n° 33: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (5 juin 2024): – Audition, ouverte à la presse, de M. Stéphane Le Foll, ancien ministre de l'agriculture – Audition, ouverte à la presse, de M. Antoine de Saint-Affrique, directeur général de Danone SA, et M. Laurent Sacchi, secrétaire général – Présences en réunion, zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324033_compte-rendu.pdf> [zitiert am 10.7.2024]

- Assemblée nationale (2024p) Compte rendu n° 6: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (28 mars 2024): - Audition, ouverte à la presse, de M. Thierry Roquefeuil, président du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL), de M. Pascal Le Brun, vice-président du CNIEL, président du collège Coopératives laitières, et de M. Pierre Cormier, responsable des relations institutionnelles – Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-François Loiseau, président d'Intercéréales, de M. Maxime Costilhes, directeur général, et de Mme Marine Imbault, responsable des affaires publiques., zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324006_compte-rendu.pdf> [zitiert am 10.7.2024]
- Assemblée nationale (2024q) Compte rendu n° 7: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (2 avril 2024): - Audition commune, ouverte à la presse, de M. André Bernard, président de l'ANIFELT (Interprofession des fruits et légumes transformés), Mme Myriam Emerit, vice-présidente, et de Mme Victoire Cassignol, directrice et de M. Laurent Grandin, président d'INTERFEL (Interprofession des fruits et légumes frais), et M. Alexis Degouy, directeur général – Audition, ouverte à la presse, de M. Bernard Farges, président du Comité national des interprofessions des vins d'appellation d'origine et à indication géographique (CNIV), et de M. Didier Delzescaux, directeur, zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324007_compte-rendu.pdf> [zitiert am 10.7.2024]
- Assemblée nationale (2024r) Compte rendu n° 9: Commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté alimentaire de la France (4 avril 2024): - Audition commune, ouverte à la presse, de M. Alain Carré, président de l'Association interprofessionnelle de la betterave et du sucre (AIBS), de M. Thierry Gokelaere, directeur, et de M. Franck Sander, président de la Confédération générale des planteurs de betteraves (CGB) – Audition, ouverte à la presse, de Mme Véronique Le Floch, présidente de la Coordination rurale - Présences en réunion, zu finden in <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/comptes-rendus/cesouvalim/l16cesouvalim2324009_compte-rendu.pdf> [zitiert am 10.7.2024]
- bauernfarm (2024) Strafe für E. Leclerc wegen Fristüberschreitung: Hohe Geldstrafe für E. Leclerc wegen Missachtung der Verhandlungsfristen (14.08.2024), zu finden in <<https://bauernfarm.com/agrar-news-fra/strafe-fuer-e-leclerc-wegen-fristueberschreitung/>> [zitiert am 23.9.2024]
- BDM [Bundesverband Deutscher milchviehalter e.V.] (2022) Stellungnahme des Bundesverbands Deutscher Milchviehalter BDM zum Verbot des Verkaufs unter Produktionskosten: Abwägung Chancen und Risiken. Bundesverband der Milchviehalter e.V. (BDM), zu finden in <<https://www.bdm-verband.de/wp-content/uploads/2022/10/BDM-Stellungnahme-Verbot-Verkauf-unter-Produktionskosten-2022-1.pdf>> [zitiert am 28.3.2023]
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2024a) Bürokratieabbau: Freiräume schaffen. Landwirte stärken. BMEL, zu finden in <https://www.bmel.de/DE/themen/buerokratieabbau/buerokratisierung_node.html> [zitiert am 27.4.2024]
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (2024b) Fragen und Antworten (FAQ) - Fragen und Antworten zur Nationalen Umsetzung Art. 148 GMO--Gemeinsame Marktordnung, zu finden in <<https://www.bmel.de/SharedDocs/FAQs/DE/faq-148-gmo/FAQList.html>> [zitiert am 20.6.2024]
- BMEL [Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung] (2024c) Wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe: Buchführungsergebnisse der Testbetriebe des Wirtschaftsjahres 2022/2023. BMEL, zu finden in <<https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/0111001-2023.pdf>> [zitiert am 30.9.2024]
- Bolinches CG, Jara Y (2024) Dia recibe una sanción récord por saltarse la Ley de la Cadena Alimentaria: 100.000 euros por obstruir las inspecciones. ELDiario.es, zu finden in <https://www.eldiario.es/economia/dia-recibe-sancion-record-saltarse-ley-cadena-alimentaria-100-000-obstruir-inspecciones_1_11572044.html> [zitiert am 20.8.2024]

- Bonnet C, Leveneur P (2024) Loi EGAlim: quels effets pour les consommateurs et la grande distribution? Revue économique Vol. 74(5):805-831. doi: 10.3917/reco.745.0805
- 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
- Confrère E (2024) «Prix plancher» : ce que l'on sait de cette mesure, voulue par l'exécutif, qui fait polémique, zu finden in <<https://www.lefigaro.fr/social/une-tres-mauvaise-idee-l-instauracion-de-prix-planchers-pour-les-agriculteurs-decreee-par-une-partie-de-l-opposition-20240225>> [zitiert am 5.7.2024]
- Cour des Comptes (2024) Le Contrôle de la Contractualisation dans le Cadre des Lois EGAlim: Premiers Enseignements pour les Éleveurs Bovins: Exercices 2022-2023. Cour des Comptes, zu finden in <<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68546>> [zitiert am 3.7.2024]
- David R (2024) Revendications des agriculteurs : comment fonctionnent les lois « Egalim » ?, zu finden in <<https://www.publicsenat.fr/actualites/economie/remuneration-des-agriculteurs-comment-fonctionnent-les-lois-egalim>> [zitiert am 4.7.2024]
- Ducros E (2024) Distribution : la justice belge donne raison à la centrale d'achat Leclerc contre l'Etat français, zu finden in <<https://www.lopinion.fr/economie/distribution-la-justice-belge-donne-raison-a-la-centrale-dachat-leclerc-contre-letat-francais>> [zitiert am 25.9.2024]
- EU-COM [European Commission] (2024a) Expert Group EU Agri-Food Chain Observatory (E03949): Terms of reference, zu finden in <<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupId=3949&fromMeetings=true&meetingId=54704>> [zitiert am 26.7.2024]
- EU-COM [European Commission] (2024b) Simplification proposals to reduce administrative burdens, zu finden in <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1002> [zitiert am 27.9.2024]
- EU-COM [European Commission] (2024c) Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture: A shared prospect for farming and food in Europe. European Commission, zu finden in <https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f50-4fa5-946f-aea11032172e_en?filename=strategic-dialogue-report-2024_en.pdf&prefLang=de> [zitiert am 24.9.2024]
- EU-COM [European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development] (2024d) The EU agri-food chain Observatory starts working to restore trust and improve transparency in the food chain: (17. Juli 2024), zu finden in <https://agriculture.ec.europa.eu/news/eu-agri-food-chain-observatory-starts-working-restore-trust-and-improve-transparency-food-chain-2024-07-17_en> [zitiert am 26.7.2024]
- EuroCommerce (2023) EuroCommerce urges European Commission to take action against French rules on B2B commercial relations: Press Release 14 December 2023, zu finden in <<https://www.eurocommerce.eu/app/uploads/2023/12/20231213-eurocommerce-urges-european-commission-to-take-action-against-french-rules-on-b2b-commercial-relations.pdf>> [zitiert am 26.7.2024]
- EuroCommerce (2024) Single Market Barriers Overview: Updated 17 May 2024, zu finden in <<https://www.eurocommerce.eu/app/uploads/2024/05/240517-single-market-barriers-overview-clean-ib.pdf>> [zitiert am 2.8.2024]
- 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. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Thünen Working Paper 220, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn066667.pdf> [zitiert am 17.7.2024]

- Gazzetta Ufficiale (2024) Decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63: Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale, zu finden in https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2024-07-13&atto.codiceRedazionale=24A03724&elenco30giorni=false [zitiert am 24.9.2024]
- GEFA [GEFA Exportservice GmbH] (2022) Der Markt für Lebensmittel im Foodservice in Spanien: Marktstudie im Rahmen der Exportangebote für die Agrar- und Ernährungswirtschaft / März 2022. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), zu finden in https://www.agrarentwicklung.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/files/Marktstudien/2022/MS_Spanien_Foodservice_INTERNET.pdf [zitiert am 31.7.2024]
- Girard L (2024) La Cour des comptes pointe l'absence de sanction dans le cadre des contrats EGAlim. Le Monde, zu finden in https://www.lemonde.fr/economie/article/2024/02/14/la-cour-des-comptes-pointe-l-absence-de-sanction-dans-le-cadre-des-contrats-egalim_6216468_3234.html [zitiert am 5.7.2024]
- Gully H (2020) La souveraineté alimentaire de la France en quatre questions. Les Echos, zu finden in <https://www.lesechos.fr/industrie-services/conso-distribution/la-souverainete-alimentaire-de-la-france-en-quatre-questions-1197142> [zitiert am 28.8.2024]
- Gundlach A (2024) Bordeaux-Winzer bekommt Recht: Gericht verurteilt zwei Négociants zu 350'000 Euro Strafe, zu finden in <https://www.vinum.eu/de/news/weinwirtschaft/2024/gericht-verurteilt-zwei-negociants-zu-350000-euro-strafe/> [zitiert am 23.9.2024]
- Hufelschulte J (2024) So profitieren Milchbauern vom Artikel 148 GMO. top agrar, zu finden in <https://www.topagrar.com/rind/news/verbaendegemeinschaft-veroeffentlicht-eckpunktetpapier-zu-art-148-a-20001408.html> [zitiert am 2.12.2024]
- Imbach R, Breteau P (2024) Quatre questions sur les « prix planchers » des produits agricoles. Le Monde, zu finden in https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2024/02/27/quatre-questions-sur-les-prix-planchers-des-produits-agricoles_6218908_4355770.html [zitiert am 22.5.2024]
- Infobae (2023) La patronal láctea recurre ante el Supremo la prohibición de comprar leche a pérdidas, zu finden in <https://www.infobae.com/espana/2023/05/30/la-patronal-lactea-recurre-ante-el-supremo-la-prohibicion-de-comprar-leche-a-perdidas/> [zitiert am 18.9.2024]
- Infobae (2024) Luis Planas: La Ley de la cadena "funciona" pero "hay que fortalecer su aplicación" [Luis Planas: Das Kettengesetz "funktioniert", aber "seine Anwendung muss verstärkt werden"]. Infobae, zu finden in <https://www.infobae.com/espana/agencias/2024/02/14/luis-planas-la-ley-de-la-cadena-funciona-pero-hay-que-fortalecer-su-aplicacion/> [zitiert am 11.6.2024]
- Instituto Cerdà (2023) Barómetro del clima de confianza del sector agroalimentario: Informe Monográfico Anual Ley de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria - Tercer Trimestre 2023. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), zu finden in https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/consumo-tendencias/informebarometromonograficoleydemedidas-3t2023pimd_tcm30-687763.pdf [zitiert am 24.7.2024]
- Ismea Mercati (2024) Monitoraggio dei costi di produzione, zu finden in <https://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12028> [zitiert am 24.9.2024]
- Knuck J, Banse M, Freund F, Laquai V, Margarian A, Thies A (2023) Evaluierung der Lieferbeziehungen zwischen milcherzeugenden Betrieben und Molkereien
- LaFranceAgricole (2024) Après l'annonce de « prix planchers », beaucoup de questions mais peu de réponses, zu finden in <https://www.lafranceagricole.fr/negociations-commerciales/article/864061/apres-l-annonce-de-prix-planchers-beaucoup-de-questions-mais-peu-de-reponses> [zitiert am 5.7.2024]

- Le Clerre N (2024) Tout comprendre. Prix plancher sur les produits agricoles: pourquoi le dispositif pose question. BFM Business, zu finden in <https://www.bfmtv.com/economie/economie-social/france/tout-comprendre-prix-plancher-sur-les-produits-agricoles-pourquoi-le-dispositif-pose-question_AD-202402270360.html> [zitiert am 28.6.2024]
- Le Monde (2024) E. Leclerc sanctionné d'une amende de 38 millions d'euros pour avoir dépassé la date limite des négociations commerciales avec des fournisseurs. Le Monde, zu finden in <https://www.lemonde.fr/economie-francaise/article/2024/08/14/e-leclerc-sanctionne-d-une-amende-de-38-millions-d-euros-pour-avoir-depasse-la-date-limite-des-negociations-commerciales-avec-des-fournisseurs_6280657_1656968.html> [zitiert am 23.9.2024]
- Lecocq R (2024) La FNSEA et les JA dénoncent le défaut de sanctuarisation du prix de la matière première agricole - Pleinchamp. Pleinchamp, zu finden in <<https://www.pleinchamp.com/actualite/la-fnsea-et-les-ja-denoncent-le-defaut-de-sanctuarisation-du-prix-de-la-matiere-premiere-agricole>> [zitiert am 28.5.2024]
- Malissin C (2024) EGAlim III: Welche Auswirkungen auf die großen Einzelhandelsunternehmen, zu finden in <<https://www.go-sidely.com/de/post/egalim-3-impact-grande-distribution>> [zitiert am 20.6.2024]
- MAPA [Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación] (2023a) Informe sobre la aplicación de la Ley 16/2021 de 14 de diciembre, por la que se modifica la ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria., zu finden in <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/cadena-alimentaria/20231002informedas_tcm30-662508.pdf> [zitiert am 24.7.2024]
- MAPA [Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación] (2023b) 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]
- MAPA [Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación] (2024) Luis Planas: La AICA será una agencia estatal con mayor estructura para reforzar el control de la cadena alimentaria: 03 de abril del 2024 - Primera reunión del Consejo Asesor de la AICA en 2024, zu finden in <<https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/luis-planas-la-aica-ser%C3%A1-una-agencia-estatal-con-mayor-estructura-para-reforzar-el-control-de-la-cadena-alimentaria/tcm:30-679558>> [zitiert am 20.8.2024]
- MASA [Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire] (2024) Le médiateur des relations commerciales agricoles: Observatoire des négociations commerciales annuelles - Présentation des résultats (années différentes), zu finden in <<https://agriculture.gouv.fr/le-mediateur-des-relations-commerciales-agricoles>> [zitiert am 27.8.2024]
- MEG [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]
- 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]

- OCA [Observatorio Cadena Alimentaria] (2023) Elementos que intervienen en la distribución de costes de producción de productos agrarios, pesqueros y alimentarios [Die Elemente, die an der Verteilung der Produktionskosten von 35 Agrar-, Fischerei- und Lebensmittelprodukten beteiligt sind], zu finden in <https://www.mapa.gob.es/es/alimentacion/temas/cadena-alimentaria/elementoscostesdeproduccionporproducto_tcm30-664656.pdf> [zitiert am 14.6.2024]
- OFPM [Observatoire de la Formation des Prix et des Marges des Produits Alimentaires] (2023) Rapport au Parlement 2023, zu finden in <https://observatoire-prixmarges.franceagrimer.fr/sites/default/files/pictures/rapport_ofpm_2023_avec_couv_0.pdf> [zitiert am 26.7.2024]
- Pavesi E (2024) Nuovi correttivi al D.Lgs. 198/2021 | LCA Studio Legale, zu finden in <<https://www.lcalex.it/nuovi-correttivi-al-d-lgs-198-2021/>> [zitiert am 24.9.2024]
- Planty J (2023) Gesetz EGAlim 3 in Frankreich: Ein Überblick über die wichtigsten Aspekte vor der geplanten Änderung der Agenda für die Geschäftsverhandlungen 2024: (veröffentlicht am 20.9.2023), zu finden in <<https://www.roedl.de/themen/frankreich-egalim-3-gesetz-ueberblick-geschaeftsverhandlungen-aenderung>> [zitiert am 26.8.2024]
- Plate R (1969) Die Eignung marktpolitischer Instrumente zur Hebung der Agrareinkommen. In: Schmitt G (ed) Möglichkeiten und Grenzen der Agrarpolitik in der EWG: pp 83-95
- Pleinchamp (2023) Négociations commerciales 2023 : la loi Egalim 2 a été bien respectée. Pleinchamp, zu finden in <<https://www.pleinchamp.com/actualite/negociations-commerciales-2023-la-loi-egalim-2-a-ete-bien-respectee>> [zitiert am 27.8.2024]
- proplanta (2024) Molkereiwirtschaft in Spanien klagt gegen Verbot eines nicht kostendeckenden Milchpreises (Meldung vom 5.6.2024), zu finden in <https://www.proplanta.de/agrar-nachrichten/milchwirtschaft/05-06-2023molkereiwirtschaft-in-spanien-klagt-gegen-verbot-eines-nicht-kostendeckenden-milchpreises_article1685946512.html> [zitiert am 28.9.2024]
- Regierungskoalition [Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)] (2021) Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit: Koalitionsvertrag 2022-2025. Regierungskoalition, zu finden in <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf> [zitiert am 15.3.2023]
- Reimer J, Teigeler M (2024) Warum die Bauern bundesweit protestieren, zu finden in <<https://www.deutschlandfunk.de/bauernproteste-102.html>> [zitiert am 3.9.2024]
- Román FJ, Vílchez ME (2024) Luis Planas: "Europa va a copiar algunas de las medidas que hemos tomado en la Ley de la Cadena Alimentaria" (SER 100 vom 11.05.2024), zu finden in <<https://cadenaser.com/andalucia/2024/05/11/luis-planas-europa-va-a-copiar-algunas-de-las-medidas-que-hemos-tomado-en-la-ley-de-la-cadena-alimentaria-radio-cordoba/>> [zitiert am 20.8.2024]
- The DairyNews (2024) "David vs. Goliath": Milk Producers Stand Against Savencia Cheese Manufacturer, zu finden in <<https://dairynews.today/global/news/david-vs-goliath-milk-producers-stand-against-savencia-cheese-manufacturer.html>> [zitiert am 7.8.2024]
- Thoroë C (1984) Sektorale Einkommenspolitik in einer Marktwirtschaft: Korreferat. In: Grosskopf W, Köhne M (eds) Einkommen in der Landwirtschaft: Entstehung, Verteilung, Verwendung und Beeinflussung: pp 85-100
- Vie publique (2024) Projet de loi d'orientation pour la souveraineté en matière alimentaire et agricole et le renouvellement des générations en agriculture, zu finden in <<https://www.vie-publique.fr/loi/293610-agriculture-projet-de-loi-dorientation-souverainete-agricole-2024>> [zitiert am 5.7.2024]

von der Leyen U (2024) Europa hat die Wahl: Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024–2029, zu finden in <https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_de?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_DE.pdf> [zitiert am 19.7.2024]

Bibliografische Information:
Die Deutsche Nationalbibliothek
verzeichnet diese Publikationen in
der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet unter
www.dnb.de abrufbar.

Bibliographic information:
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

Bereits in dieser Reihe erschienene
Bände finden Sie im Internet unter
www.thuenen.de

Volumes already published in this
series are available on the Internet at
www.thuenen.de

Zitationsvorschlag – Suggested source citation:
Forstner B (2024) Verbot des Einkaufs von Lebensmitteln und Agrar-
erzeugnissen unterhalb der Produktionskosten: Weitere Erfahrungen in Spanien,
Frankreich und Italien (Stand 2024). Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-
Institut, 71 p, Thünen Working Paper 255, DOI:10.3220/WP1733136571000

Die Verantwortung für die Inhalte
liegt bei den jeweiligen Verfassern
bzw. Verfasserinnen.

The respective authors are
responsible for the content of
their publications.



Thünen Working Paper 255

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/WP1733136571000

urn:nbn:de:gbv:253-202412-dn069154-7