



OXFAM
Deutschland

[Hintergrundinfo]

Berlin, 3. Februar 2020

EU-Richtlinie über unlautere Handelspraktiken: Umsetzung in Deutschland

Hintergrund

Wer das Marktgeschehen dem freien Spiel der Marktkräfte überlässt, nimmt implizit Partei zugunsten der mächtigen Akteure. Im Agrar- und Ernährungssektor zählen dazu die Supermarktketten, die Fruchtimportkonzerne, die großen Molkereien, die Schlachtkonzerne oder die Agrarhandelskonzerne. Ohne klare Regeln müssten sie im Wirtschaftsgeschehen keinerlei Rücksicht nehmen, sofern sie das Bundeskartellamt nicht auf den Plan rufen. Marktmächtige Unternehmen können somit Lieferanten bzw. Bauern und Bäuerinnen ihre Preis- und Vertragskonditionen quasi aufzwingen. Bei Lieferanten, die deutschen Supermarktketten ihre Produkte verkaufen, herrscht ein „**Klima der Angst**“, wie Oxfam immer wieder berichtet wurde. Die vier großen Supermarktketten – Edeka, Rewe, Schwarz-Gruppe (Kaufland, Lidl) und Aldi - kontrollieren in Deutschland mehr als 85 Prozent des Marktes. Sie bestimmen wesentlich, wer wie Lebensmittel produziert und wessen Lebensmittel Konsumenten im Regal vorfinden.

Die Schlacht um Marktanteile wird auf der Einkaufsseite geschlagen. Die Supermarktketten drücken die Lieferanten im Preis und wälzen Kosten und Risiken auf sie ab. Sie verlangen Listungsgebühren, um Produkte überhaupt ins Sortiment aufzunehmen, und wälzen Werbekosten und Rabattaktionen auf Lieferanten ab. Schon bei kleinen Makeln werden manchmal ganze Lieferungen abgewiesen. Zudem wird die Lieferung erst nach mehreren Wochen bezahlt, auch wenn die Supermarktkette die Lebensmittel schon längst selbst verkauft hat. Die Konflikte zwischen Edeka und Nestlé oder Coca-Cola zeigen, dass es auch für Großkonzerne nicht leicht ist, Preissteigerungen durchzusetzen. Für Unternehmen, Kooperativen oder Genossenschaften aus dem globalen Süden mit weitaus weniger Verhandlungsmacht ist die enorme Marktmacht von Supermarktketten weitaus dramatischer. Ob im Bananananbau in Ecuador, im Ananasanbau in Costa Rica oder im Traubenanbau in Südafrika: Bauern und Bäuerinnen sowie Arbeiter*innen in Plantagen sind die schwächsten Glieder in der Lieferkette.¹ Ruinöse Erzeugerpreise gefährden die bäuerliche Existenz. Hungerlöhne und menschenverachtende Arbeitsbedingungen verletzen die Menschenwürde, bedeuten Armut oder gar Hunger in den Ländern des globalen Südens. Ist das fair? Wohl kaum.

Aus Sicht von Oxfam erfolgte am 9. April 2019 ein **lange geforderter und richtungsweisender Schritt**. An diesem Tag wurde die „EU-Richtlinie (2019/633) über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette“ vom EU-Ministerrat verabschiedet und am 17. April im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Die Richtlinie umfasst den landwirtschaftlichen Verkauf von Lebensmitteln wie Getreide, Milch, Fleisch, Obst und Gemüse an Agrarhändler, Ölmühlen, Molkereien, Schlachthöfe und Lebensmittel verarbeitende Unternehmen sowie den Verkauf von verarbeiteten Lebensmitteln und Frischeprodukten an Lebensmittelläden und Supermarktketten. Das Europaparlament hatte am 7. Juni 2016 in einem Entschließungsantrag die EU-Kommission aufgefordert, einen Vorschlag für einen Rechtsrahmen vorzulegen. Einen Entwurf hat die EU-Kommission dann am 12. April 2018 vorgelegt. Am 19. Dezember 2019 erzielten EU-Kommission, Europaparlament und Europäischer Rat diesbezüglich eine Einigung. Die Richtlinie ist am 1. Mai 2019 in Kraft getreten. Bis zum 1. Mai 2021 müssen die Mitgliedsstaaten Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen und veröffentlichen.

In Deutschland wird noch diskutiert, welches Ministerium für die Umsetzung der EU-Richtlinie zuständig sein soll: das Landwirtschaftsministerium oder das Wirtschaftsministerium. Während Ministerin Klöckner die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) als Durchsetzungsbehörde festlegen will, setzt sich Minister Altmeier für das Bundeskartellamt ein. Entsprechend würden die Vorschriften der EU-Richtlinie entweder im Agrarmarktstrukturgesetz oder im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verankert.

¹ Siehe Oxfam (2019): Schwarzer Tee, weiße Weste? Wie deutsche Unternehmen von Ausbeutung auf Teeplantagen profitieren. Oxfam (2018): Die Zeit ist reif. Oxfam (2017): Billig verkauft, teuer bezahlt. Die Marktmacht deutscher Supermarktketten und Arbeitsbedingungen von Frauen auf Traubenfarmen in Südafrika. Oxfam (2016): Süßere Früchte, bittere Wahrheit. Die Mitverantwortung deutscher Supermärkte für menschenunwürdige Zustände in der Ananas- und Bananenproduktion in Costa Rica und Ecuador. Oxfam (2014): Billige Bananen. Wer zahlt den Preis? Die negativen Auswirkungen der Preispolitik deutscher Supermarktketten auf Produzenten und Beschäftigte in Ecuador und Kolumbien. Oxfam (2011): Bittere Bananen. Ausbeuterische Arbeitsbedingungen in Ecuador in der Lieferkette deutscher Supermarktketten. Oxfam (2008): Endstation Ladentheke. Einzelhandel – Macht – Einkauf: Unter welchen Bedingungen Ananas und Bananen produziert werden, die in Deutschland über die Ladentheke gehen.

Ziel der EU-Richtlinie über unlautere Handelspraktiken

Mit der EU-Richtlinie sollen **unionsweit Mindestschutzstandards** im Zusammenhang mit unlauteren Handelspraktiken festgelegt werden, die „**mit hoher Wahrscheinlichkeit**“ negative Auswirkungen auf den Lebensstandard der landwirtschaftlichen Bevölkerung haben. Diese Auswirkungen können direkter Natur sein oder durch Kaskadeneffekte – also innerhalb der Lieferkette - erfolgen, sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU. Das heißt, die EU-Richtlinie soll dazu beitragen, die Lieferbeziehungen im Lebensmittelhandel fairer zu gestalten.

Welche unlauteren Handelspraktiken sind in Zukunft verboten?

Gemäß Artikel 3, Absatz 1 sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass **mindestens alle folgenden unlauteren Handelspraktiken verboten** sind:²

- 1) Der Käufer bezahlt den Lieferanten später als 30 Tage (verderbliche Lebensmittel) bzw. 60 Tage.
- 2) Der Käufer storniert die Bestellung verderblicher Erzeugnisse bis zu 30 Tage vor Lieferung.
- 3) Der Käufer ändert einseitig die Bedingungen einer Liefervereinbarung. Ausgeführt sind Häufigkeit, Methode, Ort, Zeitpunkt oder Umfang der Lieferung, Qualitätsstandards, Zahlungsbedingungen, Preise und die Erbringung von Dienstleistungen.
- 4) Der Käufer verlangt vom Lieferanten Zahlungen, die nicht im Zusammenhang mit dem Verkauf stehen.
- 5) Der Käufer verlangt vom Lieferanten, dass dieser für die Qualitätsminderung/den Verlust von Erzeugnissen oder beides bezahlt, die in den Räumlichkeiten des Käufers auftreten oder nachdem der Besitz auf den Käufer übergegangen ist.
- 6) Der Käufer verweigert die schriftliche Bestätigung der Bedingungen einer Liefervereinbarung zwischen dem Käufer und dem Lieferanten, für die der Lieferant eine schriftliche Bestätigung verlangt hat.
- 7) Der Käufer erwirbt oder nutzt Geschäftsgeheimnisse des Lieferanten rechtswidrig oder legt diese rechtswidrig offen.
- 8) Der Käufer droht dem Lieferanten Vergeltungsmaßnahmen kommerzieller Art an oder ergreift gegen ihn derartige Maßnahmen, wenn der Lieferant seine vertraglichen oder gesetzlichen Rechte geltend macht.
- 9) Der Käufer verlangt vom Lieferanten eine Entschädigung für die Kosten der Bearbeitung von Kundenbeschwerden.

Gemäß Artikel 3, Absatz 2 sollen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass mindestens alle folgenden Handelspraktiken verboten sind, **es sei denn, diese sind zuvor klar und eindeutig in der Liefervereinbarung oder in einer Folgevereinbarung** zwischen dem Lieferanten und dem Käufer vereinbart worden:

- a. Der Käufer schickt nicht verkaufte Erzeugnisse an den Lieferanten zurück, ohne für diese nicht verkauften Erzeugnisse oder für die Beseitigung dieser Erzeugnisse oder für beides zu bezahlen.
- b. Vom Lieferanten wird eine Zahlung dafür verlangt, dass seine Erzeugnisse gelagert, zum Verkauf angeboten, gelistet oder auf dem Markt bereitgestellt werden („Listungsgebühren“).
- c. Der Käufer verlangt vom Lieferanten, dass dieser die gesamten Kosten oder einen Teil davon für Preisnachlässe bei Erzeugnissen, die der Käufer im Rahmen einer Verkaufsaktion verkauft, trägt.
- d. Der Käufer verlangt vom Lieferanten, dass dieser für die Werbung für Erzeugnisse durch den Käufer zahlt.
- e. Der Käufer verlangt vom Lieferanten, dass dieser für die Vermarktung von Erzeugnissen durch den Käufer zahlt.
- f. Der Käufer verlangt vom Lieferanten eine Zahlung für das Personal für die Einrichtung der Räumlichkeiten, in denen die Erzeugnisse des Lieferanten verkauft werden.

Anwendungsbereich der EU-Richtlinie

Diese Richtlinie gilt für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Unternehmen mit einem Umsatz von bis zu 350 Mio. EUR, Erzeugergemeinschaften und ihre Vereinigungen inkl. Genossenschaften **sowie für Lieferanten und Käufer, die außerhalb der Union niedergelassen sind, sofern sie Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse in der EU verkaufen**. Im Detail ist der Anwendungsbereich wie folgt definiert:

- a. Lieferanten, die einen Jahresumsatz von höchstens 2 Mio. EUR haben, an Käufer, die einen Jahresumsatz von mehr als 2 Mio. EUR haben;
- b. Lieferanten, die einen Jahresumsatz von mehr als 2 Mio. EUR und höchstens 10 Mio. EUR haben, an Käufer, die einen Jahresumsatz von mehr als 10 Mio. EUR haben;
- c. Lieferanten, die einen Jahresumsatz von mehr als 10 Mio. EUR und höchstens 50 Mio. EUR haben, an Käufer, die einen Jahresumsatz von mehr als 50 Mio. EUR haben;
- d. Lieferanten, die einen Jahresumsatz von mehr als 50 Mio. EUR und höchstens 150 Mio. EUR haben, an Käufer, die einen Jahresumsatz von mehr als 150 Mio. EUR haben;
- e. Lieferanten, die einen Jahresumsatz von mehr als 150 Mio. EUR und höchstens 350 Mio. EUR haben, an Käufer, die einen Jahresumsatz von mehr als 350 Mio. EUR haben.

Gemäß Richtlinie sind unlautere Handelspraktiken **für KMU der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette besonders schädlich**.³ Unternehmen, die größer als KMU sind, deren Jahresumsatz jedoch 350 Mio. EUR nicht

² Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0633&from=de>.

³ Dies bestätigt implizit auch eine Studie des Bundesverbands der Ernährungsindustrie aus dem Jahr 2016. Demnach ist im Zeitraum 2008-13 die Zahl der Unternehmen in der Ernährungsindustrie um über 16 Prozent zurückgegangen, von 42.545 auf 35.517. Überdurchschnittlich reduziert hat sich die Zahl von Klein- und Kleinunternehmen. Große Produktionsstätten nahmen

übersteigt, sollen allerdings auch vor unlauteren Handelspraktiken geschützt werden, um zu vermeiden, dass die Kosten solcher Praktiken an landwirtschaftliche Erzeuger*innen weitergegeben werden.

Beschwerderecht

Gemäß Artikel 5 können Lieferanten bei der Durchsetzungsbehörde eine Beschwerde einreichen. Um die **Identität einzelner Mitglieder einer Organisation zu schützen**, haben auch Erzeugerorganisationen, andere Lieferantenorganisationen und Vereinigungen solcher Organisationen das Recht eine Beschwerde einzureichen, sofern ein entsprechender Antrag von einem oder mehreren Mitgliedern vorliegt. **Aus Sicht von Oxfam ist positiverweise** ebenso die Möglichkeit gegeben, dass andere Organisationen ein Beschwerderecht haben und Lieferanten vertreten können, sofern ein Ersuchen eines Lieferanten vorliegt und es im Interesse dieses Lieferanten liegt. Voraussetzung ist, dass diese Organisationen unabhängige juristische Personen sind, die mit ihrer Tätigkeit keinen Erwerbszweck verfolgen. Das heißt, Entwicklungsorganisationen wie Oxfam könnten eine Beschwerde von Lieferanten in Deutschland einreichen, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen.

Sanktionsbefugnisse der Durchsetzungsbehörde

Die zuständige Durchsetzungsbehörde soll gemäß Artikel 6 der Richtlinie befugt sein, im Einklang mit den nationalen Vorschriften und Verfahren gegen den Urheber des Verstoßes Geldbußen oder andere ebenso wirksame Sanktionen, einschließlich einstweiliger Verfügungen, zu verhängen oder diesbezügliche Verfahren zu veranlassen. Die Sanktionen müssen unter Berücksichtigung von Art, Dauer, wiederholtem Auftreten und Schwere des Verstoßes **wirksam, verhältnismäßig und abschreckend** sein. Diese Sanktionskriterien bilden eine gute Voraussetzung, um die Wirksamkeit der Verbote in der Praxis sicherzustellen.

Forderungen von Oxfam für die Umsetzung in Deutschland

Das Wirtschaftsministerium hat am 24. Januar 2020 den Referentenentwurf für die 10. GWB-Novelle vorgelegt. Es ist bedauerlich, dass bislang nicht gleichzeitig die Umsetzung dieser EU-Richtlinie im GWB vorgesehen ist. Oxfam fordert zusammen mit der Initiative „Konzernmacht beschränken“ und dem Verband UnternehmensGrün die entsprechenden Vorschriften fristgerecht bis zum 1. Mai 2021 in das GWB aufzunehmen und vom Bundestag zu verabschieden.⁴ Dabei sollte die Bundesregierung den **Spielraum unter Artikel 9 der EU-Richtlinie nutzen, um alle Handelspraktiken zu verbieten**, die gröblich von der guten Handelspraxis abweichen, gegen das Gebot von Treu und Glauben und des redlichen Geschäftsverkehrs verstoßen und einem Handelspartner einseitig von einem anderen aufgezwungen werden, d.h. Folge der wirtschaftlichen Abhängigkeit sind. Gleichzeitig sollte die Liste von „per se“ verbotenen Handelspraktiken ergänzt werden, deren Bekämpfung dem Ziel der Richtlinie entsprechen.

Dazu gehören:

- **Verbot des Verkaufs von Lebensmitteln zu Dumpingpreisen:** Die Erzeugerpreise decken vielfach nicht die Produktionskosten von bäuerlichen Erzeuger*innen. Arbeiter*innen erhalten keine existenzsichernden Löhne für ihre beschwerliche Arbeit. Die Verkaufspreise im Laden müssen die Deckung von Produktionskosten innerhalb der Lieferkette erlauben.
- **Verbot der inversen Auktion,** bei der Lieferanten jederzeit den Verkaufspreis der Konkurrenz Online einsehen und diesen im Laufe der Auktion unterbieten können. Hier wird systematisch ein ruinöser Preisunterbietungswettbewerb gefördert, der auf den Rücken von bäuerlichen Erzeuger*innen und Arbeiter*innen ausgetragen wird.
- **Verbot der Auslistung von Lieferanten,** wenn sie nicht sachlich gerechtfertigt ist.

Brutaler Bananenpreiskrieg

In Ecuador gibt es einen gesetzlich festgelegten Bananenpreis, der durch die **Billigpreispolitik** der deutschen Supermarktketten massiv unter Druck gesetzt wird.⁵ Der Einfuhrpreis von Bananen in Deutschland ist zwischen 2015 und 2018 um 20 Prozent gefallen und liegt heute unter dem Preis von 2008 – wobei die Produktionskosten in Lateinamerika im vergangenen Jahrzehnt deutlich gestiegen sind.⁶ Mit dramatischen Folgen! Nach Angaben der Statistikbehörde ist in Ecuador die Anzahl der Bananen produzierenden Familienbetriebe mit einer Fläche von weniger als fünf Hektar im Zeitraum 2015-18 um ganze 60 Prozent gesunken. Absolut betrachtet, sank die Zahl der Betriebe von 42.167 auf 16.000. Ein Kleinproduzent erläutert gegenüber Oxfam, dass er den Karton Bananen oft nur für 2-3 US\$ verkaufen kann, obwohl der offizielle Preis 6,30 US\$ beträgt. Seine Produktionskosten lassen sich damit nicht decken. Ein Verbot des Verkaufs von Lebensmitteln zu Dumpingpreisen könnte hier helfen. Gegen aggressive Preisunterbietungsaktionen von Aldi und Edeka Ende 2018/Anfang 2019 als Antwort auf die Einführung von Fair Trade Bananen bei Lidl könnte zukünftig vorgegangen werden.

gleichzeitig zu. 69 Prozent der befragten Unternehmen (71 = Gesamt) gaben an: „Die Anwendung kaufmännischer Einkaufshebel (z.B. Lieferantenkonsolidierung) ist eine geeignete Maßnahme, um dem Ertragsdruck standzuhalten.“ 96 Prozent der befragten Unternehmen sagten in Bezug auf die Handelsmacht: „Kostensteigerungen können vielfach nicht sofort an die Abnehmer weitergegeben werden.“ <https://www.bve-online.de/presse/infotehk/publikationen-jahresbericht/wetterwechsel-ebner-stolz-bve>.

⁴ Siehe: https://www.oxfam.de/system/files/kommentierung_gwb-digitalisierungsgesetz.pdf.

⁵ Siehe: https://www.oxfam.de/system/files/141008_oxfam_bananenpreise_02.pdf.

⁶ Siehe: <https://www.oxfam.de/blog/lidl-fairen-bananen>.