

[Hintergrund]

Berlin, 9. Februar 2021

VERBOT DES EINKAUFES UNTERHALB DER PRODUKTIONSKOSTEN IN SPANIEN

Die Situation der Landwirte ist kritisch, ihre Existenz steht vielfach auf dem Spiel. Ob in Deutschland, Spanien oder Ecuador. Arbeiter*innen auf Bananen-, Trauben- oder Teeplantagen müssen für Hungerlöhne arbeiten. Sie leben oft unterhalb der Armutsgrenze, obwohl sie viel und hart arbeiten. Die Preise decken vielfach nicht die Produktionskosten der Erzeuger*innen bzw. Produzent*innen, in einigen Sektoren schon seit vielen Jahren nicht. Ausbeutung hat System. Das wissen Politiker*innen. Das wissen auch Molkereien, Fleisch- und Lebensmittelkonzerne sowie Agrarhändler, Fruchtimporteure und Supermarktketten. Massive Bauernproteste führen zu Sonntagsreden, politischen Lippenbekenntnissen, kurzzeitig höheren Abnahmepreisen bei Supermarktketten und immer neuen freiwilligen Selbstverpflichtungen. Doch am grundlegenden Problem ändern sie nichts. Die Zahlung von Erzeuger- bzw. Produzentenpreisen, welche die Produktionskosten nicht decken, sollten von der Politik nicht länger hingenommen und von verantwortlichen Unternehmen in Lebensmittellieferketten nicht länger praktiziert werden.

NEUES GESETZ IN SPANIEN

In Spanien gibt es seit 2013 ein Lebensmittellieferkettengesetz („Ley de la Cadena Alimentaria“). Es soll die Lieferkette wettbewerbsfähiger, transparenter und effizienter machen als auch die Landwirtschaft stärken, der Gesellschaft und den Verbraucher*innen Vorteile bringen. Mit dem *Real Decreto-Ley 5/2020, das am 27. Februar 2020 in Kraft getreten ist*, wurden zwei wichtige Änderungen vorgenommen. **Erstmalig müssen die Produktionskosten verpflichtend im Vertrag aufgeführt werden.** Anders ausgedrückt, der vertraglich festgelegte Preis zwischen dem Erzeuger in der Land-Vieh-, Forst- und Fischereiwirtschaft oder seiner Vereinigung und ihrem ersten Käufer muss ausdrücklich die effektiven Produktionskosten decken (Artikel 9 c) und j). Die Regelung gilt für alle Handelsgeschäfte mit einem wertemäßigen Umfang von mehr als 2.500 Euro.

§9 (c) „[...] In jedem Fall müssen die effektiven Produktionskosten des Produkts, das Gegenstand des Vertrags ist, unter Berücksichtigung der tatsächlich angefallenen, angenommenen oder ähnlichen Produktionskosten des Betreibers berechnet werden. Bei landwirtschaftlichen Betrieben werden Faktoren wie Saatgut und Baumschulpflanzen, Düngemittel, Pestizide, Brennstoffe und Energie, Maschinen, Reparaturen, Bewässerungskosten, Futtermittel für Tiere, Veterinärkosten, Auftragsarbeiten oder die Arbeit von Festangestellten. Unter objektiven Faktoren sind solche zu verstehen, die unparteiisch sind, unabhängig von den Parteien festgelegt werden und denen öffentliche Konsultationsdaten als Referenz dienen [...].“¹

§9 (j) „ausdrückliche Angabe, dass der zwischen dem primären landwirtschaftlichen, tierischen, fischerei- oder forstwirtschaftlichen Erzeuger oder einer Gruppe von diesen und ihrem ersten Käufer vereinbarte Preis die effektiven Produktionskosten abdeckt“

¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-16346#ap>.

Mit Artikel 12ter soll die Wertzerstörung in der Lebensmittellieferkette vermieden werden:

„Um die Zerstörung des Wertes in der Lebensmittellieferkette zu vermeiden, muss jeder Betreiber² desselben unmittelbar vorhergehenden Betreibers einen Preis zahlen, der gleich oder höher ist als die effektiven Produktionskosten eines solchen Produkts, die diesem Betreiber tatsächlich entstanden sind oder die er übernommen hat [...].

Der Betreiber, der den endgültigen Verkauf des Produkts an den Verbraucher vornimmt, darf in keinem Fall sein Geschäftsrisiko, das sich aus seiner Handelspolitik in Bezug auf die der Öffentlichkeit angebotenen Preise ergibt, an einen der vorherigen Betreiber weitergeben.“³

Das Gesetz verpflichtet die Vertragsparteien nicht, die effektiven Produktionskosten des Produktes darzulegen, wohl aber dazu, die Klausel §9 (j) einzufügen, erklärt die Direktorin der spanischen Ombudsstelle AICA.⁴ Die Preise können als Fixpreise festgelegt werden oder es kann ein variabler Index als Referenz angewendet werden. Nach Angaben der AICA können auch Branchenorganisationen, autonome Gemeinden oder Universitäten Produktionskosten berechnen, die als Referenz herangezogen werden können. Diese sollten jedoch "in keinem Fall berücksichtigt werden", da "jeder Landwirt seine eigenen Produktionskosten hat". Mit der neuen Regelung können keine Mindestpreise festgelegt werden.⁵ Das Ministerium wird Indizes veröffentlichen, die zur Ermittlung der Produktionskosten in Verträgen verwendet werden können. Es verpflichtet sich, die Preisbeobachtungsstelle zu erneuern und die Berechnung von Margen bei den wichtigsten Produkten zu aktualisieren.

Das Lebensmittellieferkettengesetz wird aktuell in Spanien überarbeitet, um den Anforderungen der EU-Richtlinie zu unfairen Handelspraktiken nachzukommen. Seit der Gründung der AICA als Ombudsstelle im Jahr 2014 wurden rund 4.300 Inspektionen von Amts wegen durchgeführt, von denen sich 84 Prozent auf die Sektoren Obst und Gemüse, Milchprodukte, Wein und Öl konzentrierten. Darüber hinaus wurden 326 Beschwerden eingereicht und 2.169 Verstöße mit Strafen geahndet, vor allem wegen Verstößen gegen Vertrags- und Zahlungsfristen.⁶ Bei der Überarbeitung des Lebensmittelgesetzes wurde festgelegt, dass in Zukunft die Namen der sanktionierten Unternehmen, die schwere oder sehr schwere Verstöße begehen, veröffentlicht werden. Wenn ein Produkt unterhalb der Produktionskosten verkauft wird, drohen Geldstrafen in Höhe von 3.000 bis 100.000 Euro. Bei wiederholten Verstößen erhöhen sich diese auf 100.000 bis eine Million Euro.⁷

BEWERTUNGEN DES NEUEN SPANISCHEN GESETZES

Die Bauernorganisation COAG vertritt kleine und mittlere landwirtschaftliche Betriebe. Sie begrüßt das Gesetz, weil es einen Paradigmenwechsel einläute.⁸ Der Wert eines Lebensmittels solle nun vom Anfang der Kette - also von der Landwirt*in - bis zur Verbraucher*in aufgebaut werden und nicht umgekehrt.

² Betreiber: Die natürliche oder juristische Person im Lebensmittelsektor, einschließlich einer Gruppe, eines zentralen oder gemeinsamen Kauf- oder Verkaufunternehmens, die eine wirtschaftliche Tätigkeit im Bereich der Lebensmittellieferkette ausübt. Endverbraucher haben nicht den Status von Betreibern in der Lebensmittellieferkette. Der Lebensmittelsektor umfasst die Gruppe der produktiven Sektoren Landwirtschaft, Viehzucht, Forstwirtschaft und Fischerei sowie die Sektoren Verarbeitung und Vertrieb.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-8554&b=19&tn=1&p=20200226#a1-3>.

⁴ Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA): <https://www.aica.gob.es/>.

⁵ <https://www.revistafisona.com/Noticia/la-ley-de-la-cadena-alimentaria-no-obliga-a-indicar-por-escrito-el-coste-de-produccion-de-los-alimentos>.

⁶ Ibid.

⁷ <https://www.upa.es/upa/actualidad/nueva-ley-de-la-cadena/>

⁸ Bewertung von COAG: <https://agroinformacion.com/guia-practica-para-entender-las-modificaciones-del-gobierno-mejorar-el-funcionamiento-de-la-cadena-alimentaria/>.

- **Ad § 9 (c):** Die Referenzwerte müssten detailliert, korrekt aktualisiert und spezifisch für die Sektoren sein. Es liege im Ermessen der Parteien, die Indizes des Landwirtschaftsministeriums oder andere Referenzwerte zu verwenden. Es werde also - wie bisher - die Partei mit der größeren Verhandlungsmacht sein, die festlege, welches die zu berücksichtigenden Kriterien seien und welcher Endpreis im Vertrag stehe.
- **Ad § 9 (j):** Die alleinige Aufnahme einer Klausel sei nicht ausreichend, es komme nicht zu einer Klärung, „ob das Verhältnis zwischen Preis und Kosten korrekt“ sei. AICA wäre nicht dafür zuständig zu prüfen, ob die Preise die Kosten decken. Der Landwirt könne auf Druck des Käufers in die Situation geraten, einen Preis unterhalb der Produktionskosten akzeptieren und legitimieren zu müssen. Zudem sei die Berechnung individueller Produktionskosten sehr komplex und kompliziert, sowohl für den Landwirten als auch für den Käufer.
- **Ad § 12ter:** In Kombination mit § 9 (c) könnten die Produktionskosten der Landwirte in der Lebensmittellieferkette stärker berücksichtigt werden und die Landwirte ihre Preise eher als gerecht empfinden. Es könnte aber in der Praxis der Fall eintreten, dass die Industrie ihre Wertvernichtung gegenüber dem Landwirt geltend macht, wenn der Einzelhändler einen niedrigeren Preis zahlt, ohne dass der Landwirt in der Lage wäre, seine eigenen Kosten genauso darzulegen und mit den Verkaufspreisen der Industrie vergleichen zu können. Da der Verbraucher nicht von dieser Regelung erfasst ist, könnte der Einzelhändler Lebensmittel mit Verlust verkaufen, solange er dafür selbst die Kosten trägt und das Geschäftsrisiko nicht auf die übrigen Glieder der Kette abwälzt.

Die Bauernorganisation UPA vertritt kleine Landwirte und Viehzüchter. Sie bezeichnet die neuen Regeln als „historischen Erfolg“, weil Landwirte zukünftig gerechte Preise für ihre Produkte erzielen könnten.⁹ Die Bildung des Preises von unten nach oben, wie jetzt vom Gesetz vorgesehen, sei der einzige logische und faire Weg. Das neue Gesetz schaffe Rechtssicherheit, weil klar festgelegt sei, dass immer der Käufer für die Zahlung eines gerechten Preises verantwortlich sei. Wichtig sei, das Gesetz jetzt buchstabengetreu umzusetzen. Mit der bisherigen Situation gewöhnen nur einige wenige Akteure in der Kette, die sich ihren Anteil am Kuchen nehmen, darunter auch Genossenschaften, und verlören die große Mehrheit der Landwirte und Viehzüchter.

Die Genossenschaften verweisen auf ihre mangelnde Verhandlungsmacht gegenüber ihren Abnehmern. Das Landwirtschaftsministerium müsse eindeutig festlegen, welche Elemente bei der Ermittlung der effektiven Produktionskosten zu berücksichtigen seien. Ebenso brauche es Lösungen für Situationen, in denen ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage oder eine sektorale Krise bestehe. Strafen sollten ihrer Meinung nach nur zur Anwendung kommen, wenn der Verkauf unterhalb der Produktionskosten das Ergebnis von Missbrauch ist. Gesetzlich solle ihnen als Genossenschaften erlaubt werden, ihre durchschnittlichen Kosten basierend auf den Durchschnittspreis ihrer Geschäftstätigkeit in einem Wirtschaftsjahr selbst zu ermitteln. Ein Vergleich von Kosten und erzielten Preisen solle über einen Zeitraum von mehreren Jahren oder einen Sektorenzyklus hinweg erfolgen.¹⁰

Die Ernährungs- und Getränkeindustrie verweist einseitig auf die Schwierigkeiten, die auftreten können, etwa bei der Berechnung der Kosten, plötzlichen Preisänderungen oder Veränderungen im Verhältnis von Angebot und Nachfrage.¹¹

SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE DEBATTE IN DEUTSCHLAND

Das gemeinsame Ziel sollte sein, dass Erzeuger*innen in der Lebensmittellieferkette faire Preise und Arbeiter*innen existenzsichernde Löhne für Arbeiter*innen - hierzulande und in den Produktionsländern – gezahlt werden. Wer als Politiker*in faire Preise will, kann den gesetzlichen Rahmen dafür schaffen. Wer als Unternehmer*in faire Preise zahlen will, kann sein/ihr Geschäftsmodell daran ausrichten. Faire Preise gibt es nicht ohne faire Marktbedingungen und faire Lieferbeziehungen. Mit

⁹ Bewertung von UPA: <https://www.upa.es/upa/actualidad/nueva-ley-de-la-cadena/>.

¹⁰ Bewertung von Genossenschaften: <http://www.agro-alimentarias.coop/ficheros/doc/06222.pdf>.

¹¹ Kurzbewertung der Ernährungsindustrie: <https://fiab.es/fiab-senala-la-ambiguedad-y-dificil-aplicacion-del-coste-efectivo-de-produccion/>.

der EU-Richtlinie 2019/633 zu unfairen Handelspraktiken („Unfair Trading Practices“, UTP¹²) wird erstmals Fairness im Lebensmittelhandel gesetzlich verankert. Sie stellt einen wichtigen ersten Schritt dar, löst aber nicht das Problem der Dumpingpreise.¹³ Die aktuelle Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes zur Umsetzung der UTP-Richtlinie in Deutschland bietet die Chance, auch bei kostendeckenden Preisen Fortschritte zu machen. Kostendeckende Preise stellen einen integralen Bestandteil der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen in der Lebensmittellieferkette und eine wichtige Voraussetzung für einen sozial-ökologischen Umbau des Ernährungssystems dar. Solange die Preise nicht die sozialen und ökologischen Kosten widerspiegeln, wird es keine Nachhaltigkeit im Lebensmittelbereich geben.

Folgende Aspekte sollten bei einem Verbot des Einkaufs unterhalb der Produktionskosten, auch basierend auf den Erfahrungen in Spanien, berücksichtigt werden.

- **Preisbildung von unten nach oben:** Sie ist eine Voraussetzung dafür, dass Landwirte gerechte Preise und Plantagenarbeiter*innen existenzsichernde Löhne erzielen können.
- **Gerechte Verteilung der Wertschöpfung:** Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine Erhebung von Margen innerhalb der Lebensmittellieferkette notwendig. Sie werden in Frankreich bereits von der Preisbeobachtungsstelle erhoben und sind in Spanien geplant.
- **Definition der „Produktionskosten“:** Die Kalkulation der Produktionskosten sollte nicht der Landwirt*in aufgebürdet werden, zumal er/sie über sehr wenig Verhandlungsmacht verfügt. Eine unabhängige Preisbeobachtungsstelle könnte auf der Basis der Produktionskosten der landwirtschaftlichen Betriebstypen inklusive des ökologischen Anbaus das Spektrum von Referenzerzeugerpreisen ermitteln.
- **Soziale und ökologische Kosten:** Eine Preisbeobachtungsstelle sollte für wichtige Produkte die Preise ermitteln, welche die externalisierten sozialen und ökologischen Kosten in der Lebensmittellieferkette berücksichtigen.
- **Festlegung von Ausnahmefällen:** Es kann Situationen geben, in denen es zeitlich begrenzt sinnvoll sein kann, Lebensmittel zu Preisen zu verkaufen, die nicht die Produktionskosten decken. Diese Ausnahmesituationen sollten ausgeführt werden.
- **Marktungleichgewicht:** Es müssen Lösungen für Märkte identifiziert werden, in denen strukturelle Überschüsse bestehen.
- **Einkaufsallianzen:** Mit einer Untersuchung könnte ihre Rolle bei der Preisbildung und bei unfairen Handelspraktiken im Inland und auf europäischer Ebene geklärt werden.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0633&from=de>.

¹³ Die EU-Richtlinie allein löst auch noch nicht das Problem der unfairen Handelspraktiken. Siehe: Oxfam (2021): Knebelverträge im Lebensmittelhandel.