

© **Schwerpunkt »Preis Werte Lebensmittel«**

Mehrwert fair verteilen

Gesetzesinitiativen aus Frankreich und Spanien

von Philippe Boyer und Marita Wiggerthale

Nicht nur reden von fairen Preisen – auch entsprechend handeln! Frankreich hat 2018 nach einem Beteiligungsprozess der Stakeholder der Landwirtschafts- und Lebensmittelbranche das Gesetz ÉGalim verabschiedet und Spanien 2020 eine Konkretisierung zum Lebensmittelliefergesetz. Beide Initiativen haben das Ziel, den Mehrwert zwischen den einzelnen Stufen der Wertschöpfungsketten fairer und d. h. stärker zugunsten der landwirtschaftlichen Lieferanten zu verschieben. Frankreich versucht über eine Neuberechnung der Mindest-Einstandspreise die Margen zu verschieben. In Spanien muss die Ermittlung der Produktionskosten in die Verträge aufgenommen werden. Können diese Gesetze den Landwirt:innen in beiden Ländern zu faireren Erzeugerpreisen verhelfen? Und welche Schlussfolgerungen können für die Debatte um faire Preise in Deutschland gezogen werden? Nachfolgende Beiträge von Philipp Boyer und Marita Wiggerthale gehen diesen Fragen nach.

Umgekehrte Preisbildung – das Gesetz ÉGalim in Frankreich

von Philippe Boyer

Im Oktober 2018 wurde in Frankreich das »Gesetz für das Gleichgewicht in den Agrar-Handelsbeziehungen und eine gesunde und nachhaltige Ernährung«, auch Gesetz ÉGalim (États Généraux de l'alimentation)¹ genannt, mit dem Ziel verabschiedet, auf die Verteilung der Wertschöpfung in den Lebensmittelketten so einzuwirken, dass sich die Vergütung der Landwirte verbessert.² Dieses Vorhaben erfolgt vor dem Hintergrund der aktuell schwierigen politischen und wirtschaftlichen Bedingungen, denen sich die Landwirtschaft ausgesetzt sieht: Deregulation der Agrarmärkte, fragwürdige Anwendung verstärkter Wettbewerbsregeln auf den Agrarsektor, Preisvolatilität und Konzentration des Lebensmitteleinzelhandels.³

Der landwirtschaftliche Teil des ÉGalim-Gesetzes hat drei Hauptkomponenten:

- Verbesserung der Verhandlungsposition der Landwirtschaft gegenüber der abnehmenden Hand durch Ausbau bestehender Maßnahmen in den

Vertragswerken, die jetzt schon zugunsten der Landwirte wirken sollen;

- Änderung der Stellschrauben, die in die Margenbildung der Händler eingreifen;
- verstärkte Kontrolle der Konzentrationsentwicklung im Lebensmitteleinzelhandel.

Das ÉGalim-Gesetz reiht sich ein in eine ganze Reihe handelsbezogener Regelungen.⁴ Teilweise haben diese gegenteilige Wirkungen erzielt. Kann daher das ÉGalim-Gesetz das Ziel erreichen, das der Präsident der Republik zum Auftakt des Konsultationsprozesses »États Généraux de l'alimentation« geäußert hat: »Den Landwirten zu ermöglichen, von dem fairen Preis zu leben, den sie erhalten ...«⁵

Ambivalenzen in der Regulierung

Seit Jahren stehen die Marktmacht der großen Einzelhandelsketten und ihre Auswirkungen auf die Agrar-

preise im Mittelpunkt der Debatten um die Verteilung des Mehrwerts entlang der Wertschöpfungsketten. Dies bildete auch den Ausgangspunkt des Konsultationsprozesses.⁶ Diese Marktmacht zu begrenzen, darauf zielten bereits zahlreiche nationale Regelungen ab, die teilweise widersprüchliche bis kontraproduktive Wirkungen zeigten. Um eine stete Erhöhung der Verbraucherpreise entgegenzuwirken, versuchte die Politik zunächst die größeren Handelsketten zu stärken. Dazu verbot sie 1960 die Diskriminierung von Verkaufsstellen größerer Handelsketten durch Lieferanten. Doch bald darauf kehrte sich diese Politik um und es wurden Vorschriften zur städtebaulichen Planung erlassen, die ab einer bestimmten Verkaufsfläche den Bau eines Supermarktes genehmigungspflichtig machten. So sollte der traditionelle Einzelhandel im Stadtgebiet erhalten bleiben. 1996 wurde ein Gesetz erlassen, das sich insbesondere gegen Supermärkte in Innenstädten richtete, da diese »Marktnische« inzwischen von den deutschen Discontnern besetzt worden war.⁷

Diese zahlreichen Beschränkungen der Ansiedlung neuer Geschäfte haben jedoch die Erosion des traditionellen Einzelhandels nicht verhindert. Sie haben vielmehr zu einer weiteren Konzentration des Sektors beigetragen, da sie mit ihren Eintrittsbarrieren die bereits bestehenden Unternehmen vor der Etablierung neuer Betreiber schützten, ohne zugleich deren Wachstum (z. B. durch Fusionen, Übernahme von Unternehmen und Filialen sowie durch Flächenwachstum) zu verhindern.⁸

Inzwischen wird davon ausgegangen, dass diese Maßnahmen lediglich die Oligopolmacht der Einzelhandelsketten gegenüber ihren kleinen atomisierten Lieferanten (Landwirte, kleine und mittlere Agrar- und Lebensmittelunternehmen) sowie die bilaterale Oligopolmacht, die der Handel mit seinen größten Lieferanten (große nationale oder multinationale Verarbeiter) teilt, auf Kosten der Verbraucher gestärkt haben.⁹

Im Jahr 2008 wurde mit dem »Gesetz zur Modernisierung der Wirtschaft« (Loi de modernisation de l'économie – LME)¹⁰, neben anderen »wettbewerbsfördernden« Maßnahmen, die das Wachstum steigern und die Kaufkraft der Verbraucher erhalten sollen, die Schwelle angehoben, ab welcher die Verkaufsfläche neuer Geschäfte¹¹ behördlich genehmigungspflichtig wird, sowie die freie Aushandlung von Allgemeinen Verkaufsbedingungen (Conditions générales de vente – CGV) eingeführt. Dies wiederum gab dem Handelsunternehmen die Möglichkeit, von seinem Lieferanten für ein bestimmtes Produkt einen niedrigeren Einstandspreis zu fordern, als andere Handelsunternehmen unter vergleichbaren Bedingungen bieten. Dadurch erhöht sich die Möglichkeit für Handelsunternehmen, Preissenkungen bei Lieferanten durchzusetzen, die zu zersplittert sind, um der Macht der konzentrierten Einkaufsgruppen etwas entgegenzusetzen.

Dieser Vorteil, der den Handelsketten gewährt wurde, wird noch verstärkt durch zwei weitere Gesetze, die die Handelsketten begünstigen. Diese haben in der gleichen wettbewerbsfördernden und die Verbraucherpreise stabilisierenden Absicht¹² kurz vor Verabschiedung des LME die zu berechnende Schwelle des Einkaufspreises (SRP), unterhalb derer der Weiterverkauf verboten ist, gesenkt.¹³ Bis dahin wurde dieser SRP-Einstandspreis berechnet, ohne die Rabatte (auch Boni oder Preisnachlässe, franz.: »marge arrières«¹⁴) zu berücksichtigen, die das Handelsunternehmen von seinem Lieferanten erhält, damit die Leistung vorgenommen werden kann. Diese Definition des SRP sollte kleine Unternehmen vor den potenziell räuberischen Praktiken großer Einzelhändler schützen. Aufgrund der Nichtverhandelbarkeit der Allgemeinen Verkaufsbedingungen (CGV) fungierte dieser SRP dann wie ein Mindestverkaufspreis, der von allen Handelsunternehmen desselben Produkts angewandt wurde. Dies wiederum schränkte den Wettbewerb ein, förderte die Inflation und die Entwicklung von Rabatten/Preisnachlässen, die der Lieferant zu geben hatte.¹⁵ Da Lieferanten daraufhin die Preise erhöhten, um ihre Gewinne aufrechterhalten zu können, trug auch dies zur Inflation bei.¹⁶ Die nun erfolgte Senkung des SRP *nach* (und nicht mehr *vor*) Abzug der vom Lieferanten zu gebenden Preisnachlässe ermöglicht dem Handel, über die Verkaufspreise zu konkurrieren, insbesondere seitdem das LME-Gesetz ihnen die Möglichkeit einräumte, mit den Lieferanten Einkaufspreise auszuhandeln.

Die landwirtschaftlichen Organisationen kritisierten diese Bestimmungen. Sie würden nur zu einer Wiederbelebung des Wettbewerbs auf der Ebene der großen Einzelhandelsketten führen und weniger zu einer Verringerung der Gewinnspannen von Handel und Industrie und darüber einen verstärkten Druck auf die Agrarpreise ausüben.

Regulierung über Vertragsbildung

Im Jahr 2010 wurde das »Gesetz zur Modernisierung der Landwirtschaft und der Fischerei« (LMAP)¹⁷ als Antwort auf die Einwände der Agrarbranche gegen das LME-Gesetz von 2008 verabschiedet. Hauptmerkmal des neuen Gesetzes war die Möglichkeit, Verträge für die Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte an die erste Verarbeitungsstufe (z. B. Molkerei, Schlachtunternehmen, Mühlen) obligatorisch zu machen (contractualisation). Zusammen mit anderen Bestimmungen des LMAP zielt diese Möglichkeit der Vertragsbildung darauf ab, die Bündelung des landwirtschaftlichen Angebots durch Erzeugergemeinschaften etc. zu stärken und auf diese Weise die Stellung der landwirtschaftlichen Produzenten gegenüber den nachgelagerten Unternehmen zu verbessern;

dies auch angesichts der zunehmenden Preisvolatilität und angesichts der rückläufigen staatlichen Marktinterventionen im Rahmen der GAP.

Tatsächlich aber haben diese Verträge keinen signifikanten Einfluss auf die Entwicklung des Preisniveaus der betreffenden landwirtschaftlichen Produkte gezeigt. Insbesondere im Fleischsektor bleibt der Marktpreis die Hauptvariable in den Preisformeln, die in diesen Verträgen enthalten sind.¹⁸ Auch im Milchsektor werden in den Verträgen lediglich die Methoden zur Berechnung des Milchpreises formalisiert und dies auf der Grundlage der Marktpreise für Milchprodukte. Die Landwirte bedauern, dass die Verträge keine Verfahren zur Aufteilung der Marge und des Wertes vorsehen, und sehen sich, trotz dieser Verträge, oft in einer unterlegenen Position und Abhängigkeit von den Unternehmen. Diese Defizite des LMAP waren auch Gegenstand der Debatten über das ÉGalim-Gesetz¹⁹, das 2018 daraus hervorging. Künftig sollten das Gesetz flankierende Maßnahmen den Einfluss der Vertragsbildung auf die Agrarpreisbildung verbessern.

»Umkehrung der Preisbildung« (ÉGalim-Gesetz)

Preisbildung auf Basis landwirtschaftlicher Produktionskosten

Die Hauptforderung, die von den landwirtschaftlichen Organisationen während der Generalversammlung zum Thema Ernährung gestellt wurde, war, Erzeugerpreise zu erhalten, die die Produktionskosten besser abdeckten, und zwar durch Vertragsklauseln, die sich auf Indikatoren für diese Kosten beziehen. Anstatt die Erzeugerpreise aus den nachgelagerten Preisen abzuleiten, sollte das neue Gesetz helfen, die »Preisbildung umzukehren«.

Das ÉGalim-Gesetz setzt diese Forderung um, indem es vorsieht, dass Verträge für die Erstvermarktung landwirtschaftlicher Produkte, die im LMAP vorgesehen sind, künftig auf der Grundlage eines Vertragsvorschlages der kollektiv organisierten Erzeuger ausgehandelt werden sollen. In diesen Verträgen sollen Indikatoren für die durchschnittlichen Produktionskosten genannt und die Art und Weise definiert werden, wie diese Indikatoren im Verkaufspreis berücksichtigt werden.

Um zu vermeiden, dass die »Umkehrung der Preisbildung« zu marktfernen Preisvorschlägen führt, sieht das Gesetz jedoch auch vor, dass Indikatoren berücksichtigt werden müssen, die sich auf »die auf dem Markt oder den Märkten (...) festgestellten Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel und die Entwicklung dieser Preise« beziehen (unter anderem durch amtliche Statistiken, Daten der Marktpreisbeobachtung etc.). Allerdings schreibt es

keine Berechnungsmethode für die Indikatoren vor, geschweige denn einen Wert oder ein Preisniveau, das berücksichtigt werden müsste, da dies gegen den Rechtsgrundsatz der Vertragsfreiheit verstoßen würde.

Damit die nachgelagerten Marktteilnehmer ihrerseits besser über die Weitergabe ihrer Kosten, die sich aus der Berücksichtigung der Kosten ihrer Lieferanten ergeben, verhandeln können, wurde mit dem ÉGalim-Gesetz und den ergänzenden Verordnungen, ein Mechanismus der »Kaskaden-Indikatoren« eingeführt: Jeder Vertrag, welcher zwischen zwei Gliedern der Wertschöpfungskette abgeschlossen wird, muss die Indikatoren berücksichtigen, die in dem Vertrag der vorhergehenden Stufe verankert wurden.

Anhebung der Einstandspreise und erhoffter Trickle-down-Effekt

Eine weitere wichtige Bestimmung des ÉGalim-Gesetzes betrifft den SRP, die Berechnung des Einstandspreises. Versuchsweise und vorläufig wird dieser um zehn Prozent im Vergleich zu seiner bisherigen Berechnungsmethode mit dem Ziel erhöht, zu einem neuen Ausgleich der Preismargen in den Supermärkten zu gelangen. Über die Anhebung des SRP werden nun die Margen der Händler bei Markenware der Ernährungsindustrie, bei denen sie für gewöhnlich eine geringe Verhandlungsmacht haben und folglich niedrige Margen akzeptieren, angehoben. Im Gegenzug, so die Zielsetzung, können die Händler dann eine höhere Bereitschaft zeigen, ihre Margen bei frischen oder leicht verarbeiteten Lebensmitteln mit hohem Agraranteil so zu senken, dass ihren Lieferanten höhere Preise gewährt werden können. Darüber hinaus wird erwartet, dass die Erhöhung des Preises für verarbeitete Markenprodukte eine Verlagerung des Verbrauchs auf Produkte bewirkt, die nicht von der Erhöhung des SRP betroffen sind, insbesondere solche mit einem hohen Anteil landwirtschaftlicher Rohstoffe. Dies würde zu einer Verbesserung des Umsatzes der Lieferanten dieser Produkte führen, die dann den Landwirten höhere Preise gewähren könnten.

Erwartet wird, dass dieser Transfer auf den nachgelagerten Bereich eine Art Trickle-down-Effekt auslöst, d. h. den erhöhten Mehrwert via Angleichung der Margen und Kaufverlagerung in Richtung vorgelagerten Bereichen »rieseln« lässt und sich so die Erzeugerpreise und damit die Einkommen der Landwirte verbessern.

Einschränkung der Marktmacht des Handels im Agrarbereich?

Da das ÉGalim-Gesetz nicht dazu geeignet ist, die Struktur des Lebensmittelmarkts (Oligopol und bilaterales Oligopol), welche die Basis der Marktmacht der großen Handelsketten bildet, zu verändern, be-

schränkt sich das Gesetz darauf, der Wettbewerbsbehörde mehr Spielraum für die Kontrolle der Zusammenschlüsse der Einkaufsgemeinschaften oder der großen Handelsketten einzuräumen. Werden wettbewerbswidrige Wirkungen auf den nachgelagerten Markt, d. h. auf andere Handelsunternehmen und letztlich auf den Verbraucher erwartet, kann die Überwachungsbehörde die Vertragsparteien anweisen, zum vorherigen Zustand zurückzukehren oder die Vereinbarung zu ändern. Dies kann sie auch dann tun, wenn die Einkaufsvereinbarung auf dem vorgelagerten Markt »die Gefahr einer Schwächung der Anbieter birgt und ihre Investitions- und Innovationsfähigkeit eingeschränkt«.²⁰

Die französische Wettbewerbsbehörde (in Deutschland entsprechend dem Bundeskartellamt) hat die Handelsunternehmen daraufhin aufgefordert, weniger stark verarbeitete Lebensmittel (also solche, deren Wert eng verbunden ist mit dem Wert ihres landwirtschaftlichen Rohprodukts) aus den üblichen Einkaufsvereinbarungen auszuschließen. Ziel war es, zu verhindern, dass diese Vereinbarungen zu Preissenkungen führen, die diesen schwachen Sektor (Landwirtschaft, kleine Verarbeitungsunternehmen) noch weiter schwächen. Die Handelsunternehmen haben sich verpflichtet, dieser Aufforderung der Behörde nachzukommen, und die Behörde überwacht ihrerseits die Einhaltung der Verpflichtung.

Für Landwirte geht die Rechnung (noch) nicht auf

Eine Studie über die Auswirkungen der Erhöhung der SRP²¹ für bestimmte Produkte zeigt eine Umsatzsteigerung bei den Supermärkten an. Eine Analyse der möglichen Rückwirkungen auf die Erzeugerpreise und die landwirtschaftlichen Einkommen steht jedoch noch aus.²² Es ist jedoch ziemlich unsicher, ob die Erhöhung des SRP einen signifikant positiven Effekt auf die Erzeugerpreise und die landwirtschaftlichen Einkommen haben wird. Es gibt keine Garantie dafür, dass die Umsatzsteigerungen der Supermärkte über höhere Einkaufspreise für die Verarbeitungsunternehmen oder Großhändler weitergereicht werden an die landwirtschaftlichen Produzenten. Das Gesetz sieht keine Anreiz- oder Zwangsmaßnahmen zugunsten dieses sehr hypothetischen Trickle-down-Effekts vor. Diesem Effekt wirken laut französischer Wettbewerbsbehörde zugleich mehrere Mechanismen, die der Marktmacht der Verarbeitungsunternehmen geschuldet sind, entgegen. Daher können die Befürworter einer Anhebung des SPR nur an den »guten Willen« der Parteien appellieren und hoffen, die gewünschten Effekte zu erzielen.

Die vom ÉGalim-Gesetz eingeführte und durch die jüngste Entwicklung der EU-Marktordnung (GMO)²³

unterstützte stärkere Vertragsbildung ist eine vielversprechendere Maßnahme als die Erhöhung des SPR. Das zeigen einige neuere Initiativen von »dreiseitigen Verträgen«, die zwischen einer großen Handelskette, einem industriellen Verarbeitungsunternehmen und den zuliefernden Landwirten geschlossen wurden und mit denen sich die Vertragspartner langfristig über einen bestimmten Lieferumfang und zu Preisfestlegungsformeln verpflichteten. Überall dort jedoch, wo die Anbieter landwirtschaftlicher Produkte zersplittert sind und/oder das Angebot austauschbar bzw. wenig differenziert ist und/oder einem starken europäischen oder globalen Wettbewerb unterliegt, sind die erwartbaren positiven Auswirkungen der »umgekehrten Preisbildung« begrenzt.

Die Agrarmärkte sind künftig wenig geschützt gegen Importe, und ohne Angebotsregulierung (*maitrise de l'offre*)²⁴ sind sie abhängig von Exporten, um ihr Gleichgewicht zu halten. Um in diesem Umfeld nationale »Teilmärkte« für den Inlandsverbrauch abzuspalten, Märkte, auf denen sich die Agrarpreise nachhaltig auf einem deutlich höheren Niveau bilden würden, bedarf es neben Ad-hoc-Verträgen Folgendes:

- eine starke Differenzierung der Produkte, begleitet von Informationen über die Besonderheiten ihrer landwirtschaftlichen Produktionsmethode, die die »Zahlungsbereitschaft« der Verbraucherinnen und Verbraucher erhöhen kann;
- die Rückkehr zu einem gewissen Maß an Kontrolle über das Angebot (*maitrise de l'offre*);
- eine gewisse Korrektur des auf den Agrar- und Lebensmittelsektor anwendbaren Wettbewerbsrechts, die deutlicher ist als die, die durch die jüngste Entwicklung der Doktrin der Wettbewerbsbehörde und der GMO-Verordnung skizziert wurde.

Darüber hinaus würde eine allgemeine Aufwertung der Agrarpreise auch ein gewisses Maß an Inflation²⁵ bedeuten und könnte daher die Kosten der Arbeit erhöhen, die die europäische und nationale Politik im Namen der Wettbewerbsfähigkeit zu kontrollieren beabsichtigt.

Fazit und Ausblick

Das ÉGalim-Gesetz ist aus einem staatlich initiierten Stakeholder-Prozess mit dem Ziel hervorgegangen, die Verteilung der Wertschöpfung entlang der Ketten so zu verbessern, dass den Landwirten faire Preise bezahlt werden. Die bisherigen Regulierungen der Handelsketten und ihrer Einkaufs- und Preisbildungspraxis haben zwar eine Art Mindestpreis hervorgebracht, nicht jedoch den Strukturwandel des Handels gestoppt oder die Marktstellung der landwirtschaftlichen Liefere-

ranten verbessert. Das ÉGalim-Gesetz verschiebt zwar die Verteilung der Margen auf Handelsebene, ob die Gewinne jedoch an die Verarbeiter landwirtschaftlicher Erzeugnisse und über diese gar an die Landwirte selbst weitergegeben werden, ist mehr als fraglich.

Zweifellos fördert jedoch das ÉGalim-Gesetz die Vertragsbildung und damit die Bündelung des landwirtschaftlichen Angebots. Damit dies wirksamer die Marktmacht der landwirtschaftlichen Anbieter verbessert, müsste das Angebot noch stärker differenziert und damit weniger austauschbar gemacht werden und es müsste zu einer gewissen politisch getragenen Kontrolle der Angebotsmenge zurückgekehrt werden dürfen.

Kurz vor Redaktionsschluss für diesen Beitrag wurde in Frankreich am 19. Oktober 2021 das Gesetz ÉGalim 2 (Loi N° 2021-1357) veröffentlicht. Das Gesetz will die Erzeuger verpflichten, mehrjährige Verträge mit ihren Hauptabnehmern wie Schlachthöfe, land-

wirtschaftliche Genossenschaften und Herstellern zu schließen. Mit Hilfe dieser Dreijahresverträge sollen die Kosten der landwirtschaftlichen Rohstoffe im Rahmen der Preisverhandlungen zwischen Verarbeitern und Einzelhandel nicht mehr zu einer nach unten zu drückenden Variablen werden können. Das bedeutet, dass die Kosten der landwirtschaftlichen Rohprodukte nun in die Preisverhandlungen mit dem Handel direkt einfließen müssen. Vereinbart wurde eine automatische Anpassung der Festpreise (nach oben wie nach unten) auf Basis verbindlicher Indikatoren für die Produktionskosten (vor allem der variablen Kosten wie Energie, Verpackung, Transport). Im Gegensatz zum Gesetz von 2018 erlaubt ÉGalim 2 die Weitergabe der Erhöhungen an die Händler, um so ihre Gewinnspannen zu erhalten.

*Übersetzung aus dem Französischen:
Andrea Fink-Keßler*

Verkauf unter Produktionskosten in Spanien verboten²⁶

von Marita Wiggerthale

In Spanien gibt es seit 2013 ein Lebensmittellieferketengesetz (»Ley de la Cadena Alimentaria«). Es soll sowohl die Lieferkette wettbewerbsfähiger, transparenter und effizienter machen als auch die Landwirtschaft stärken sowie 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 wichtige Änderungen vorgenommen. Erstmals müssen die Produktionskosten verpflichtend im Vertrag aufgeführt werden. Anders ausgedrückt, der vertraglich festgelegte Preis zwischen dem Erzeuger in der Land- Vieh-, Forst- und Fische-

Auszüge aus dem Ley de la Cadena Alimentaria

§ 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 [...]«²⁷

§ 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«.

Art. 12ter: »Um die Zerstörung des Wertes in der Lebensmittelkette zu vermeiden, muss jeder Betreiber²⁸ dem unmittelbar vorhergehenden Betreiber 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.«²⁹

reiwirtschaft oder seiner Vereinigung und ihrem ersten Käufer muss ausdrücklich die effektiven Produktionskosten decken (Artikel 9 c und 9 j). Die Regelung gilt für alle Handelsgeschäfte mit einem wertemäßigen Umfang von mehr als 2.500 Euro.

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.³⁰ 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.³¹ 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 Lebensmittelliefergesetz wird aktuell in Spanien überarbeitet, um den Anforderungen der EU-Richtlinie zu unfairen Handelspraktiken nachzukommen. Bei der Überarbeitung 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.

Bewertungen des neuen spanischen Gesetzes

Die Bauernorganisation COAG vertritt kleine und mittlere landwirtschaftliche Betriebe. Sie begrüßt das Gesetz, weil es einen Paradigmenwechsel einläute.³² Der Wert eines Lebensmittels solle nun vom Anfang der Kette – also von der landwirtschaftlichen Produktion – bis zu den Verbraucher:innen aufgebaut werden und nicht umgekehrt. COAG geht detailliert auf die einzelnen Abschnitte ein:

- *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. Die Landwirt:innen können auf Druck der Käufer:innen 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 die Landwirt:innen als auch für die Käufer:innen.

- *Ad Art. 12ter*: In Kombination mit § 9 (c) könnten die Produktionskosten der Landwirt:innen in der Lebensmittellieferkette stärker berücksichtigt werden und die Landwirt:innen ihre Preise eher als gerecht empfinden. Es könnte aber in der Praxis der Fall eintreten, dass die Industrie ihre Wertvernichtung gegenüber den Landwirt:innen geltend macht, wenn der Einzelhandel einen niedrigeren Preis zahlt, ohne dass die Landwirt:innen in der Lage wären, ihre eigenen Kosten genauso darzulegen und mit den Verkaufspreisen der Industrie vergleichen zu können. Da die Verbraucher:innen nicht von dieser Regelung erfasst seien, könnte der Einzelhandel Lebensmittel mit Verlust verkaufen, solange er dafür selbst die Kosten trage und das Geschäftsrisiko nicht auf die übrigen Glieder der Kette abwälze.

Die Bauernorganisation UPA vertritt kleine Landwirt:innen und Viehzüchter:innen. Sie bezeichnet die neuen Regeln als »historischen Erfolg«, weil Landwirte zukünftig gerechte Preise für ihre Produkte erzielen könnten.³³ 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 die Käufer:innen für die Zahlung eines gerechten Preises verantwortlich seien. Wichtig sei, das Gesetz jetzt buchstabengetreu umzusetzen. Mit der bisherigen Situation gewönnen nur einige wenige Akteure in der Kette, die sich ihren Anteil am Kuchen nähmen, darunter auch Genossenschaften, und verlören die große Mehrheit der Landwirt:innen und Viehzüchter:innen.

Die Genossenschaften verweisen auf ihre mangelnde Verhandlungsmacht gegenüber ihren Abnehmer:innen. 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 dem 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.³⁴

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.³⁵

Schlussfolgerungen für die Debatte in Deutschland

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

- *Preisbildung von unten nach oben*: Sie ist eine Voraussetzung dafür, dass Landwirt:innen 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 neue, unabhängige Preisbeobachtungsstelle sollte auf der Basis der Produktionskosten der landwirtschaftlichen Betriebstypen inklusive des ökologischen Anbaus das Spektrum von Referenzerzeugerpreisen ermitteln.
- *Soziale und ökologische Kosten*: Die 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.

Das gemeinsame Ziel sollte sein, dass Erzeuger:innen in der Lebensmittellieferkette faire Preise und Arbei-

ter:innen – hierzulande und in den Produktionsländern – existenzsichernde Löhne 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.

Anmerkungen

- 1 Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 in Kraft gesetzt auf Empfehlung des États Généraux de l'alimentation (ÉGalim), eines staatlich organisierten Beteiligungsprozesses von Stakeholdern aus dem Agrar- und Ernährungssektor.
- 2 Das zweite Ziel betrifft die Verbraucherschaft und wird hier nicht weiter behandelt.
- 3 C. Prieto: Agriculture et droit de la concurrence, vers une réconciliation? Introduction. *Concurrences*, n°3-2018, pp. 20–21. – M. Huchet-Bourdon: Agricultural commodity price volatility: An overview. OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, OECD Publishing, 2011, Nr. 52. – M.-L. Allain, C. Chambolle et S. Turola: Évaluation des effets de la Loi de modernisation économique et des stratégies d'alliances à l'achat des distributeurs. Rapport pour le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique. Paris 2016.
- 4 M.-L. Allain et C. Chambolle: Les relations entre la grande distribution et ses fournisseurs: bilan et limites de trente ans de régulation. In: *Revue française d'économie*, volume 17, n°4, 2003, pp. 169–212. – P. Biscourp : Les réformes des relations commerciales des années 2000 ont-elles restauré la concurrence par les prix? In: *Insee Analyses*, n°16, février 2014.
- 5 Aus der Eröffnungsrede.
- 6 Der Begriff »États généraux – Generalstände« bezieht sich auf eine Institution des Ancien Regime, in dem die verschiedenen Stände des französischen Volkes vertreten waren, um königliche Entscheidungen vorzubereiten. Die letzte Generalversammlung dieser Art löste die Französische Revolution aus. Heute wird der Begriff für staatlich organisierte Anhörungen verwendet, die Gesetzesänderungen vorbereiten sollen.
- 7 Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat (loi Raffarin).
- 8 P. Askenazy et K. Weidenfeld: Les soldes de la loi Raffarin. Le contrôle du grand commerce alimentaire. Éditions de la Rue d'ULM, Collection Opuscule du Cepremap. Paris 2017. – J. L. Monino et S. Turola: Urbanisme commercial et grande distribution. Étude empirique et bilan de la loi Raffarin. In: *Revue française d'économie*, volume 23, n°2, 2008, pp. 139–178.
- 9 O. Mével: Fin des États généraux de l'alimentation. Tout ça pour quoi? Interview in: *Journal en ligne Ouest-France*, 22 décembre 2017. – M. L. Allain, C. Chambolle et T. Vergé: La loi Galland sur le commerce: Jusqu'où la réformer? Éditions de la Rue d'ULM, Collection Opuscule du Cepremap. Paris 2008.
- 10 Loi de modernisation de l'économie – LME, Loi Nr. 2008-776 du 4. août 2008.
- 11 Die Schwelle wurde nur moderat angehoben, um die Entwicklung kleiner Supermärkte zu ermöglichen.
- 12 Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (loi Dutreil) et loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs (loi Chatel).
- 13 Die französische Gesetzgebung verbietet einem Händler ein Produkt unter einer bestimmten Schwelle des Einstandspreises (SRP) zu verkaufen.
- 14 Im Gegensatz zu den Handelsmargen, die aus dem Verkauf des Produkts entstehen.

- 15 Biscourp (siehe Anm. 4).
- 16 Natixis: Concurrence et prix dans la grande distribution: Quel impact de la LME sur l'inflation? In: Flash Économie, 11 juin 2008, n° 247.
- 17 Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.
- 18 S. Marty et al.: La contractualisation dans le secteur bovin. Rapport n° 14099. CGAAER. Paris 2015.
- 19 Assemblée nationale: Étude d'impact. Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable. Paris 2018.
- 20 Autorité de la Concurrence: Centrales d'achat: L'Autorité examine des propositions d'engagements. Paris 2020.
- 21 C. Bonnet et F. Gardes: Rapport d'expertise de la loi ÉGalim, septembre 2020.
- 22 Der Wert der landwirtschaftlichen Produktion bei konstantem Volumen stieg nur um 0,3 Prozent im Jahr 2019 und ein Prozent im Jahr 2020. Das Nettoergebnis des Sektors sank um sechs Prozent im Jahr 2020 und elf Prozent im Jahr 2019. In: Insee: Comptes de l'agriculture (2019 und 2020). Comptes nationaux annuels – base 2014 (www.insee.fr). Ein zweiter Studienbericht ist in Vorbereitung, der die Auswirkungen auf Preise und landwirtschaftliche Einkommen bewerten soll.
- 23 VO (EU) Nr. 1308/2013 (Gemeinschaftliche Marktordnung – GMO) verändert durch die VO (EU) Nr. 2017/2393 (Omnibus-Regelung).
- 24 Die Übersetzung aus dem Französischen ist unzureichend, da im Deutschen für das, was unter »maitriser l'offre« verstanden wird, nicht der bekannten Marktregulierung entspricht. Gemeint ist vielmehr eine Art »Im Auge behalten, dass nicht mehr produziert wird, als der Binnenmarkt aufnehmen kann«.
- 25 Ein Anstieg der Agrarpreise in Frankreich um zehn Prozent würde die nationalen Lebensmittelausgaben unter sonst gleichen Bedingungen (ohne Berücksichtigung der Reaktion von Angebot und Nachfrage) automatisch um zwei Prozent erhöhen, so eine Schätzung auf der Grundlage der Auswertung der Input-Output-Tabellen (IOT) für das Jahr 2014, die für das Jahr 2017 aktualisiert wurde. Siehe P. Boyer: L'euro alimentaire en 2014. Partage de la valeur de la dépense alimentaire et impact d'une hausse des prix agricoles. In: La lettre de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires, n°14, décembre 2017.
- 26 Der Beitrag basiert auf dem Text »Verbot des Einkaufs unterhalb der Produktionskosten in Spanien«, hrsg. von Oxfam Deutschland, erschienen am 9. Februar 2021.
- 27 Ley 8/2020, de 16 de diciembre, por la que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación (BOE-A-2020-16346) (www.boe.es/eli/es/l/2020/12/16/8/con).
- 28 Betreiber (»operator«): Die natürliche oder juristische Person im Lebensmittelsektor, einschließlich einer Gruppe, eines zentralen oder gemeinsamen Kauf- oder Verkaufsunternehmens, die eine wirtschaftliche Tätigkeit im Bereich der Lebensmittelkette ausübt. Endverbraucher haben nicht den Status von Betreibern in der Lebensmittelkette. Der Lebensmittelsektor umfasst die Gruppe der produktiven Sektoren Landwirtschaft, Viehzucht, Forstwirtschaft und Fischerei sowie die Sektoren Verarbeitung und Vertrieb.
- 29 www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-8554&b=19&tn=1&p=20200226#a1-3.
- 30 Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA) (www.aica.gob.es/).
- 31 La ley de la Cadena Alimentaria no obliga a indicar por escrito el coste de producción de los alimentos (www.revistafisona.com vom 30. Juli 2020).
- 32 Bewertung des Gesetzes von COAG: www.agroinformacion.com/guia-practica-para-entender-las-modificaciones-del-gobierno-mejorar-el-funcionamiento-de-la-cadena-alimentaria/.
- 33 Bewertung des Gesetzes von UPA: www.upa.es/upa/actualidad/nueva-ley-de-la-cadena/.
- 34 Bewertung von Genossenschaften: www.agro-alimentarias.coop/ficheros/doc/06222.pdf.
- 35 Kurzbewertung vonseiten der Ernährungsindustrie: www.fiab.es/fiab-senala-la-ambiguedad-y-dificil-aplicacion-del-coste-efectivo-de-produccion/.

Förderhinweis

Die Redaktion dieses Beitrags wurde gefördert im Rahmen des Projekts »Agrarmärkte nachhaltig gestalten«. Das Projekt wird gefördert von der Landwirtschaftlichen Rentenbank.



Philippe Boyer

Agraringenieur und Ökonom, Generalingenieur für Brücken, Gewässer und Wälder; Mitglied der Französischen Akademie für Landwirtschaft.

pboyer845@gmail.com



Margit Wiggerthale

Referentin für Welternährung und globale Agrarfragen bei Oxfam Deutschland e.V.

mwiggerthale@oxfam.de