

STELLUNGNAHME

zum Bericht der EU-Kommission zur Bewertung der Richtlinie über unlautere Handelspraktiken (2025) 728 final

Bundesvereinigung der
Deutschen Ernährungsindustrie e. V.
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin
Telefon +49 30 200786-160
feller@ernaehrungsindustrie.de
www.ernaehrungsindustrie.de

Berlin, 5. Januar 2026

I. Bewertung des Evaluierungsberichts der EU-Kommission vor dem Hintergrund bestehender Erfahrungen mit der Anwendung der UTP- Regelungen in der Praxis

Die Richtlinie über unlautere Handelspraktiken (nun folgend „UTP-RL“ genannt) ist durch das am 9. Juni 2021 in Kraft getretene Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (nun folgend „AgrarOLkG“ genannt) umgesetzt worden. Das AgrarOLkG wurde durch das seinerzeitige Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) bereits im Jahresverlauf 2023 evaluiert und der entsprechende Bericht am 23. November 2023 dem Deutschen Bundestag vorgelegt. In diesen Evaluierungsbericht wurden auch die Ergebnisse einer im Oktober 2022 durchgeführten Branchenbefragung der BVE zur Wirksamkeit der UTP-RL bzw. des AgrarOLkG aufgegriffen und festgehalten, dass die Befragungsergebnisse der BVE in vielen Punkten die Ergebnisse der im Rahmen des Evaluierungsprozesses durchgeführten Befragung bestätigen. Vor diesem Hintergrund können wir feststellen, dass der Evaluierungsbericht der EU-Kommission ebenfalls Parallelen zu den seinerzeit gewonnenen Erkenntnissen und den daraus resultierenden Schlussfolgerungen aufweist. Diese stellen sich wie folgt dar:

1. Niedrige Beschwerdequoten, „Angstfaktor“ ist häufigste Ursache

Der „Angstfaktor“ ist auf der Absatzseite der Ernährungsindustrie, wenn es darum geht Rechtspositionen gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel (LEH) durchzusetzen, von erheblicher Bedeutung. In der Regel wird lieferantenseitig, aufgrund des „Ross- und Reiter-Problematis“, davon Abstand genommen, Ansprüche gegen den Willen von LEH-Kunden durchzusetzen, um in Betracht kommende wirtschaftliche Nachteile zu vermeiden, insbesondere den Verlust von Listungen. Denn diese können wegen des konzentrierten Absatzmarktes in der Regel nicht substituiert werden und zu existentiellen wirtschaftlichen Problemen führen. Dadurch wird die Effektivität des Rechtsschutzes der Lieferanten in der Lebensmittellieferkette erheblich beeinträchtigt.

Hintergrund ist die ausgeprägte die Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel (LEH) und die damit verbundene Verhandlungsmacht dieser Handelsunternehmen. Während 1999 noch acht große Handelsunternehmen zusammen einen Marktanteil von 70 Prozent bei den sogenannten „Fast Moving Consumer Goods“ erzielten, kommen die viergrößten Lebensmitteleinzelhändler (EDEKA, REWE, ALDI, SCHWARZ), die ein Oligopol darstellen, in Deutschland inzwischen auf einen gemeinsamen Marktanteil von rund 85 Prozent. Aufgrund dieses Konzentrationsprozesses sind die Hersteller von Nahrungsmitteln darauf angewiesen, bei den verbleibenden, immer größer werdenden Unternehmen des LEH dauerhaft gelistet zu sein, um die Endverbrauchermärkte zu erreichen. Darüber hinaus können diese Händler über ihre korrespondierenden Eigenmarkenprodukte zusätzlichen Druck auf die Verfügbarkeit der begrenzten Regalflächen ausüben und die Lieferanten zu Zugeständnissen zwingen. Hinzu kommt die zunehmende vertikale Integration des LEH. Zu berücksichtigen ist in diesem Kontext ferner, dass sich diese mit der Nachfrage- bzw. Verhandlungsmacht der führenden LEH-Gruppe verbunden Konsequenzen über die sog. „Kaskadeneffekte“, die auch in den Erwägungsgründen (Ziffer 7) der Richtlinie (EU) 2019/633) - UTP-Richtlinie - beschrieben werden, auf die gesamte Lebensmittellieferkette auswirken.

Diese Entwicklung hat im Übrigen auch die Monopolkommission in ihrem Sondergutachten "Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette“, das am 21.11.2025 veröffentlicht worden ist, herausgestellt und bestätigt.

Im Übrigen zeigt sich diese Konzentrationsproblematik des LEH in den meisten Ländern Europas ähnlich stark. Darüber hinaus ist eine zunehmende Bedeutung von europäischen Einkaufsallianzen des LEH festzustellen, welche die Verhandlungsmacht des Einzelhandels weiter stärken und noch mehr Druck auf die Vorlieferanten ausüben.

2. Zielführende Ergänzung des Rechtsrahmens durch AgrarOLkG

Das AgrarOLkG hat den bestehenden kartell- und lauterkeitsrechtlichen Rechtsrahmen ergänzt. Im Hinblick darauf, dass nach dessen Inkrafttreten zunächst die Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (BLE) als Durchsetzungsbehörde aufgebaut und implementiert werden musste und zudem die einjährige Übergangsfrist zur Anpassung von Altverträgen am 08. 6.2022 endete, fand die Evaluierung dieses Gesetzes bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt statt, so dass deren Aussagekraft begrenzt ist. Gleichwohl ist festzustellen, dass 7 Prozent der befragten Lieferanten eine positive Wirkung bejaht hatten. Somit kann konstatiert werden, dass das Gesetz zu positiven Effekten geführt hat und ein positiver Entwicklungsprozess in Gang gesetzt worden ist. Ob und inwieweit dieser sich fortgesetzt hat und welche Schlussfolgerungen daraus zu ziehen sind, bleibt zukünftigen Evaluierungen vorbehalten.

Die UTP-RL begründet im Hinblick auf unlautere Handelspraktiken ein Mindestschutzniveau. Deutschland ist über eine „eins zu eins-Umsetzung“ dieser Richtlinie hinausgegangen, indem beispielsweise einige „graue Klauseln“ geschwärzt worden sind und auch der Anwendungsbereich durch Änderungen der Umsatzschwellen erweitert worden ist. Dies relativiert zwar die einheitlichen Rechts- und Wettbewerbsbedingungen in den Mitgliedstaaten, ist jedoch vorliegend zielführend, da auf diese Weise dem Bedürfnis nach einem adäquaten Lieferantenschutz, der aufgrund der ausgeprägten Konzentration des LEH erforderlich ist, besser Rechnung getragen werden kann.

3. Dynamik in den Lieferbeziehungen Rechnung tragen

Die Lieferbeziehungen in der Lebensmittellieferkette, und somit auch im Verhältnis zwischen der Ernährungsindustrie und dem LEH, sind nicht statisch. Das gilt auch für die Störfaktoren. Diese können insbesondere in Form von unfairen Handelspraktiken auftreten, die den synallagmatischen Austausch der Hauptleistungen betreffen sowie unangemessene Nebenforderungen bzw. -pflichten, die die Lieferanten benachteiligen und dadurch die Geschäftsbeziehungen belasten. Letzteres ist seit einiger Zeit beispielsweise im Bereich der Nachhaltigkeitsforderungen festzustellen, indem einseitig Berichts- und Evaluierungspflichten, die mit zusätzlichem administrativen und finanziellen Belastungen für die Lieferanten verbunden sind (u.a. durch die von Akteuren des LEHs verlangte Einbindung und Beauftragung von bzw. die Zertifizierung durch externe Dienstleister, wie z.B. der Science Based Targets initiative (SBTi) und Ecovadis), gegenüber diesen geltend gemacht werden und für den Fall der Nichtbefolgung der Abbruch der Geschäftsbeziehung angedroht wird.

Vor diesem Hintergrund ist es zielführend und wichtig, im Rahmen eines Monitoringprozesses aktiv nach problematischen Marktentwicklungen Ausschau zu halten, diese zu antizipieren und ihnen frühzeitig entgegenzuwirken.

II. Vorschläge zur Verbesserung oder Weiterentwicklung der bestehenden Regelungen

1. Beschränkung des Anwendungsbereichs aufheben

Das in Art. 1 Abs. 2 UTP-RL geregelte Umsatzstufenmodell, das den persönlichen Anwendungsbereich der Richtlinie bestimmt, geht im Grundsatz davon aus, dass Lieferanten, deren Jahresumsatz 350 Mio. Euro übersteigt, nicht erfasst werden. Diese Regelung ist aus mehreren Gründen nicht zielführend:

- Zunächst einmal gilt, dass unlautere Geschäftspraktiken stets unlauter sind und deshalb nicht von Schwellenwerten abhängig gemacht werden können.
- Den Erwägungen des Richtliniengebers lässt sich entnehmen, dass davon ausgegangen worden ist, dass Marktteilnehmer bzw. Lieferanten mit einem Jahresumsatz, der über 350 Mio. Euro hinausgeht, nicht oder weniger gefährdet sind, von ihren Abnehmern mit unlauteren Handelspraktiken konfrontiert zu werden.

Diese Annahme wurde für den deutschen Markt bereits durch die Sektoruntersuchung „Lebensmitteleinzelhandel“ des Bundeskartellamts dem Jahr 2014 widerlegt. Schon damals hat das Bundeskartellamt die Feststellung getroffen, dass die Wettbewerbsbedingungen im LEH in Deutschland von einer Spitzengruppe, bestehend aus den vier national tätigen Lebensmitteleinzelhändlern EDEKA, REWE, ALDI und der Schwarz Gruppe, dominiert werden. Diese Position, das hat die Monopolkommission in ihrem bereits erwähnten Sondergutachten „Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette“ unlängst bestätigt, hat sich durch zwischenzeitliche Zusammenschlussvorhaben weiter verfestigt.

Das Bundeskartellamt hat in diesem Kontext festgestellt, dass in allen untersuchten Beschaffungsmärkten der Lebensmitteleinzelhandel den weitaus bedeutendsten Absatzkanal für die Hersteller von Lebensmitteln darstellt, während die alternativen Vertriebswege nur eine sehr geringe Bedeutung haben. Je nach untersuchtem Beschaffungsmarkt lag der Anteil des Absatzkanals Lebensmitteleinzelhandel zwischen 65 und 90 Prozent des Gesamtumsatzes der Hersteller. Die führenden Lebensmitteleinzelhändler sind deshalb weitgehend in der Lage, ihre starke Marktposition in den Verhandlungen mit der Lebensmittelindustrie zu ihrem Vorteil zu nutzen.

Dies betrifft auch internationale Hersteller mit Umsätzen, die über 350 Mio. Euro hinausgehen. Diese werden durch ihre Konzernstruktur nicht geschützt. Sie müssen mit ihren Produkten ebenfalls den „Flaschenhals“ LEH passieren, um den Zugang zu den Verbrauchern zu finden. Dabei stehen sie im Wettbewerb mit Ausweichprodukten. Handelspartner haben die Möglichkeit auf diese Produkte auszuweichen, d.h. diese zu listen, sofern sich Hersteller im Einzelfall beispielsweise einer unfairen Handelspraktik nicht unterwerfen.

Hinzu kommt, dass die Herstellerseite sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene zunehmend mit Einkaufsverbänden im Einzelhandelsbereich konfrontiert werden, die die vorhandene Verhandlungsstärke des Handels nochmals untermauern. Vor diesem Hintergrund erfordert ein zielführender Lieferkettenschutz, dass alle Lieferanten in den Anwendungsbereich des vorgesehenen Gesetzes

einbezogen werden, und zwar unabhängig von der Höhe des Umsatzes. Vor diesem Hintergrund ist Überlegungen, die darauf ausgerichtet sind, den Anwendungsbereich der UTP-RL auf Lieferverhältnisse zu beschränken, an denen landwirtschaftliche Betriebe unmittelbar beteiligt sind, eine klare Absage zu erteilen.

- Ein Blick in die Europäische Union zeigt zudem, dass Frankreich, Spanien, Italien, Dänemark, die Slowakei und Ungarn im Wesentlichen auf die Einführung einer Umsatzschwelle verzichtet haben. Kroatien, Lettland und Schweden berücksichtigen nur die Größe des Käufers und wenden die Rechtsvorschriften auf alle Käufer an, deren Jahresumsatz 2 Mio. Euro übersteigt.
- In diesem Kontext ist ferner darauf hinzuweisen, dass auch Deutschland die 350 Mio. Euro Umsatzgrenze relativiert hat. So findet das AgrarOLkG auch Anwendung bezüglich des Verkaufs von Milch- und Fleischprodukten sowie von Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukten einschließlich Kartoffeln durch Lieferanten, die einen Jahresumsatz im jeweiligen Verkaufssegment in Deutschland von höchstens 4 Mrd. Euro haben, an Käufer, wenn der globale Jahresumsatz des Lieferanten höchstens 15 Mrd. Euro und nicht mehr als 20 Prozent des globalen Jahresumsatzes des Käufers beträgt.

2. Generelles Verbot von unlauteren Handelspraktiken sicherstellen

Die in Art. 3 Abs. 2 UTP-RL enthaltene Regelung, wonach die dort aufgeführten unlauteren Handelspraktiken zulässig sind, sofern diese zuvor klar und eindeutig in der Liefervereinbarung oder in einer Folgevereinbarung zwischen dem Lieferanten und dem Käufer vereinbart wurden, trägt den Gegebenheiten der Realität keine Rechnung. Sie geht davon aus, dass es im Ermessen der Lieferanten liegt, ob eine entsprechende Vereinbarung getroffen wird, d.h. dass diese auf gleicher Augenhöhe mit dem LEH verhandeln. Dem steht die bereits erwähnte Konzentration im LEH und die damit verbundene Verhandlungsmacht der genannten Unternehmensgruppen entgegen. Sie hat dazu geführt, dass die Handelsunternehmen die wirtschaftlichen Risiken sowohl im Rahmen des synallagmatischen Austausches der vertraglichen Hauptleistungen als auch über vertragliche Nebenpflichten vielfach unter Abweichung von der guten Handelspraxis, gegen das Gebot von Treu und Glauben und des redlichen Geschäftsverkehrs einseitig den Lieferanten aufgebürdet haben. Vor diesem Hintergrund können die oligopolistischen Handelsunternehmen regelmäßig durchsetzen, dass die in Art. 3 Abs. 2 UTP-RL genannten Praktiken einer entsprechenden schriftlichen Vereinbarung durchgeführt werden. Deshalb sind die angeführten „grauen“ Praktiken, mit Ausnahme eines möglichen Zahlungsverlangens des Käufers bei der Markteinführung von Produkten, die sowohl für Lieferanten als auch Abnehmer risikobehaftet sein können, zu „schwärzen“, d.h. per se als unzulässig zu qualifizieren.

Ergänzend, um „Einzelfallgerechtigkeit“ zu ermöglichen, könnte vorgesehen werden, dass auf Antrag in Ausnahmefällen eine Freistellung von den „geschwärzten“ Handelspraktiken durch die Durchsetzungsbehörde (Art. 4 UTP-RL) kann.

3. Katalog unlauterer Handelspraktiken aktualisieren

Um der Dynamik in den Lieferbeziehungen Rechnung zu tragen, ist es sachgerecht und erforderlich, bei Bedarf die Liste verbotener Handelspraktiken um neue, bisher nicht erfasste unlautere Handelspraktiken zu erweitern. Einen relevanten Bereich stellt die Handhabung bei der Implementierung und Durchsetzung von vertraglichen Druckmitteln in der Form der Vertragsstrafe und des pauschalierten Schadenersatzes dar.

Diese Druckmittel sind Ausdruck der Verhandlungsmacht des LEH gegenüber den Lieferanten. Sie müssen von den Herstellern in den zugrundeliegenden Liefervereinbarungen regelmäßig akzeptiert werden. In diesen müssen sich die Lieferanten oftmals dazu verpflichten, im Fall von vertraglichen Abweichungen pauschale Vertragsstrafen zu zahlen, die in einem unangemessenen Verhältnis zur Faktura der jeweiligen Lieferungen stehen.

Gegenstand der Vertragsstraferegelung ist unter anderem die Einhaltung von Lieferquoten, die sich aus Pünktlichkeit und Vollständigkeit der Lieferungen zusammensetzen. Vielfach werden Liefertermine so vorgegeben, dass deren Einhaltung nicht möglich ist bzw. von den Lieferanten nicht beeinflusst werden kann, weil beispielsweise externe Frachtführer eingesetzt werden, häufig auch auf konkrete Anweisung der Handelshäuser. Vor diesem Hintergrund werden Rechnungen oftmals ohne Rücksprache mit den Lieferanten in Höhe der vorgesehenen Pönalen gekürzt. Die Lieferanten haben keine Möglichkeit dem entgegenzuwirken, sondern sind darauf angewiesen, jeweils mit einem erheblichen zusätzlichen Aufwand zu versuchen auf Korrekturen, d.h. eine ordnungsgemäße Bezahlung ihrer Lieferungen hinzuwirken. Es entsteht deshalb häufig der Eindruck, dass diese Vertragsstrafen handelsseitig mit System genutzt werden, um die Beschaffungskosten zu senken.

Vor diesem Hintergrund sollten insbesondere Vertragsstrafen und pauschalierter Schadensersatz, zum Beispiel für die Nichtlieferung, verspätete oder unvollständige Lieferungen, zukünftig eine unlautere Handelspraxis darstellen, wenn sie über 5 Prozent des Rechnungswertes der jeweiligen Lieferung hinausgehen und ihnen keine erhebliche und schuldhafte Pflichtverletzung zugrunde liegt.

In diesem Kontext bedarf es des Weiteren folgender Klarstellungen:

- Den Lieferanten ist im Falle von Rückrufen und Rücknahmen regelmäßig Gelegenheit zu geben, die zurückzunehmende Ware selbst aus den Läden abzuholen, um völlig überhöhte Schadensersatzforderungen des Bestellers abzuwenden.
- Es sollte unlauter sein, dass Nichtlieferungs- oder Verspätungspauschalen vom Käufer erhoben werden, wenn bereits bei der Bestellung durch den Käufer (z.B. binnen 3 Tagen durch den Lieferanten) angekündigt wird, dass der Artikel nicht wunschgemäß geliefert werden kann.
- Nichtlieferung bei Preisverhandlungen können keine Vertragsstrafen auslösen.
- Aufrechnungen können nur unter der Maßgabe erfolgen, dass die zugrundeliegenden Ansprüche rechtskräftig festgestellt oder unstreitig sind, um missbräuchlichem Verhalten entgegenzuwirken.

4. Missbrauch von Marktmacht effektiv verhindern

Der bestehende „Angstfaktor“ bedingt, dass Lieferanten in der Lebensmittellieferkette ihre bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten nicht oder nur unzureichend wahrnehmen. Die Monopolkommission hat in ihrem Sondergutachten vom November 2025 unter anderem Empfehlungen formuliert, die darauf ausgerichtet sind, einen Rechtsrahmen für die effektive Durchsetzung der bestehenden Schutzansprüche zu schaffen. In diesem Kontext wird vorgeschlagen, der Durchsetzungsbehörde die Möglichkeit einer Marktaufsicht unabhängig von konkreten Verfahren einzuräumen.

Dem Angstfaktor könnte durch eine Stärkung verdachtsunabhängiger Ermittlungsinstrumente begegnet werden. Der Durchsetzungsbehörde könnte beispielsweise die Möglichkeit gegeben werden, Marktstufen bestimmter Lieferketten, die ihr als besonders anfällig für den Missbrauch von Nachfragemacht erscheinen, von Amts wegen auf Verstöße gegen UTP-Verbote zu untersuchen. Vorbild könnten die Sektoruntersuchungen der Kartellbehörden nach § 32e GWB sein. Sofern die Durchsetzungsbehörde bei dieser Untersuchung auf ihre Ermittlungsbefugnisse zurückgreifen kann, könnte sie sich relevante Vertragsdokumente (anonymisiert) vorlegen lassen und Informationen über Maßnahmen der Unternehmen zur Einhaltung der UTP-Verbote sammeln. Die gesammelten Informationen könnten dann die Grundlage für konkrete Verfahren sein.

Diese Vorschläge sollten in die weiteren Überlegungen einbezogen werden.

In der Ernährungsindustrie erwirtschaften rund 6.000 Betriebe einen jährlichen Umsatz von 233 Mrd. Euro. Mit über 658.000 Beschäftigten ist diese Branche der drittgrößte Industriezweig Deutschlands. Dabei ist die Branche klein- und mittelständisch geprägt: 90 Prozent der Unternehmen der deutschen Ernährungsindustrie gehören dem Mittelstand an. Die Exportquote von 37 Prozent zeigt, dass Kunden auf der ganzen Welt die Qualität deutscher Lebensmittel schätzen.

Für Rückfragen wenden Sie sich bitte an:

Peter Feller
Stellv. Hauptgeschäftsführer
Tel. +49 30 200786-160
E-Mail: feller@ernaehrungsindustrie.de