



Bundesanstalt für  
Landwirtschaft und Ernährung

# Das Verbot unlauterer Handelspraktiken in der Lebensmittellieferkette

Tätigkeitsbericht der Durchsetzungsbehörde



# Inhaltsverzeichnis

<b>VORWORT DES PRÄSIDENTEN</b>	<b>3</b>
<b>EINLEITUNG</b>	<b>4</b>
<b>1. DIE AUFGABEN DER DURCHSETZUNGSBEHÖRDE</b>	<b>5</b>
<b>2. AUFBAU UND ORGANISATION DER DURCHSETZUNGSBEHÖRDE</b>	<b>5</b>
<b>3. TÄTIGKEITSCHWERPUNKTE IM BERICHTSZEITRAUM</b>	<b>5</b>
<b>3.1 Austausch mit der Wirtschaft und Interessenvertretern</b>	<b>5</b>
<b>3.2 Austausch mit anderen Durchsetzungsbehörden</b>	<b>6</b>
<b>3.3 Verfahren zur Durchsetzung des AgrarOLkG</b>	<b>6</b>
3.3.1 Beschwerden	6
3.3.2 Eingeleitete und abgeschlossene Untersuchungen	7
<b>3.4 Ausblick</b>	<b>7</b>

## Vorwort des Präsidenten

Vor noch nicht einmal einem Jahr ist das Agrarorganisationen- und Lieferkettengesetz (AgrarOLkG) in Kraft getreten. Ich freue mich, nun erstmalig über die Tätigkeiten der BLE als Durchsetzungsbehörde berichten zu können.

Am 17. April 2019 wurde auf europäischer Ebene die sog. UTP-Richtlinie erlassen. Sie bestimmt zum ersten Mal einen EU-weiten einheitlichen Mindestschutzstandard für Erzeuger sowie weiterverarbeitende Unternehmen und kleinere Händler landwirtschaftlicher Produkte und verbietet die schädlichsten unlauteren Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette.

Die nationalen Gesetzgeber waren aufgerufen, diese Richtlinie innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umzusetzen und spätestens ab dem 1. November 2021 anzuwenden. In Deutschland ist dies durch das Agrarorganisationen- und Lieferkettengesetz geschehen, das am 9. Juni 2021 in Kraft getreten ist. Die BLE als Durchsetzungsbehörde stellt sicher, dass die darin genannten Verbote eingehalten werden. Sie hat ihre Arbeit bereits am 1. August 2021, und somit noch vor Beginn der EU-weit vorgesehenen Anwendungspflicht am 1. November 2021, aufgenommen.

Dieser Jahresbericht gibt Ihnen einen Überblick über unsere Tätigkeiten als Durchsetzungsbehörde im Jahr 2021. Im Berichtszeitraum war es uns vor allem wichtig, die gesetzlichen Vorgaben schnellstmöglich mit Leben zu füllen. Die BLE steht als vertrauenswürdige und verlässliche Ansprechpartnerin für die Unternehmen der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette insgesamt und insbesondere für Betroffene unlauterer Handelspraktiken zur Verfügung. Neben Sanktionsverfahren bei Verstößen, ist es uns ein besonderes Anliegen, die Unternehmen durch Dialog und Orientierungshilfen bei der Anwendung des Gesetzes zu unterstützen und sie für einen fairen Umgang innerhalb der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette zu gewinnen.

Ich wünsche Ihnen eine erkenntnisreiche Lektüre des ersten Tätigkeitsberichts.

Dr. Hanns-Christoph Eiden

Präsident der Bundesanstalt  
für Landwirtschaft und Ernährung

## Einleitung

In der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette sind auf den verschiedenen Marktstufen von Erzeugung, Verarbeitung, Vermarktung und Vertrieb bis zum Einzelhandel unterschiedliche Unternehmen mit sehr unterschiedlich starken Marktpositionen tätig. Die UTP-Richtlinie<sup>1</sup> geht davon aus, dass diese Kette der bei Weitem wichtigste Kanal ist, um Lebensmittel „vom Hof auf den Tisch“ zu bringen. Er ist allerdings von besonderen Risiken geprägt.

Neben den Geschäftsrisiken, die bei allen wirtschaftlichen Tätigkeiten auftreten, spielen in der landwirtschaftlichen Erzeugung weitere Unsicherheitsfaktoren wie die Abhängigkeit von biologischen Prozessen und der Einfluss der örtlichen Witterungsverhältnisse auf die Erträge eine besondere Rolle. Diese Unsicherheit wird noch dadurch verschärft, dass Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse zum Teil leicht verderblich und ihre Angebotsmengen saisonabhängig sind.

In einem agrarpolitischen Umfeld, das deutlich stärker marktorientiert ist als in der Vergangenheit, rückt die Frage in den Fokus, wie diese besonderen Geschäftsrisiken und die daraus resultierenden Kosten innerhalb der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette verteilt werden. Im Grundsatz sollten Lieferanten und Käufer von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen die Bedingungen ihrer Liefervereinbarungen, d. h. neben dem Preis auch die Verteilung von Risiken und Kosten, frei aushandeln können.

Dieser Grundsatz gilt jedoch nicht oder nur eingeschränkt, wo Vertragsbedingungen nicht „frei“ ausgehandelt werden, sondern der Käufer ein wirtschaftliches Ungleichgewicht zu seinen Gunsten gegenüber dem Lieferanten dazu ausnutzt, Geschäftsrisiken und daraus resultierende Kosten dem Lieferanten durch „unfaire“ Bedingungen aufzuerlegen.

In diesem Kontext ist am 9. Juni 2021 das AgrarOLkG in Kraft getreten. Es setzt die sog. UTP-Richtlinie der EU um, die einen einheitlichen Mindestschutzstandard zur Bekämpfung von unlauteren Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette vorgibt. Ziel der UTP-Richtlinie ist es, Praktiken entgegenzuwirken, die "mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen auf den Lebensstandard der landwirtschaftlichen Bevölkerung haben".

Das AgrarOLkG enthält hierzu einen abschließenden Katalog von verbotenen, unlauteren Handelspraktiken. Durch diese Verbote schützt das Gesetz sowohl Primärerzeuger als auch Unternehmen auf nachfolgenden Stufen der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette gegenüber wirtschaftlich größeren Käufern vor unlauteren Handelspraktiken. Durch diesen Schutzbereich soll vermieden werden, dass schädliche Praktiken entlang der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette bis zur Primärerzeugung durchgereicht werden (sog. Kaskadeneffekte). Die Verbote gelten für alle seit dem 9. Juni 2021 neu abgeschlossenen Verträge. Liefervereinbarungen, die vor dem 9. Juni 2021 geschlossen worden sind, sind bis zum 8. Juni 2022 an die Vorgaben des AgrarOLkG anzupassen.

---

<sup>1</sup> Richtlinie (EU) 2019/633 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette

## 1. Die Aufgaben der Durchsetzungsbehörde

Aufgabe der BLE als Durchsetzungsbehörde ist es, Verstöße gegen das Verbot unlauterer Handelspraktiken aufzudecken, abzustellen und gegebenenfalls zu sanktionieren. Stellt die BLE nach entsprechenden Hinweisen oder Beschwerden von Marktteilnehmern, von Amts wegen oder aufgrund von Amtshilfeersuchen von Durchführungsbehörden anderer EU-Mitgliedstaaten einen Verstoß gegen das Verbot unlauterer Handelspraktiken fest, trifft sie die Anordnungen, die zur Beseitigung des Verstoßes und zur Verhütung künftiger Verstöße notwendig sind. Darüber hinaus kann die BLE Verstöße mit Bußgeldern in Höhe von bis zu 750.000 Euro ahnden. Die BLE trifft ihre Entscheidungen im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt. Die Entscheidungen und die Namen des jeweils sanktionierten Unternehmens veröffentlicht die BLE auf ihrer Internetseite, soweit es sich nicht um geringfügige Verstöße handelt.

Die BLE versteht ihre Aufgabe als Durchsetzungsbehörde jedoch nicht ausschließlich als die einer Ermittlungs- und Sanktionsbehörde. Sie möchte die Regelungsziele des AgrarOLkG auch durchsetzen, indem sie als Ansprechpartnerin für alle Unternehmen der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette bereitsteht. Ihr Ziel ist es, das Bewusstsein und das Verständnis für die UTP-Gesetzgebung zu fördern und die Unternehmen zu einem fairen Umgang miteinander innerhalb der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette zu ermutigen. Die BLE ist der festen Überzeugung, dass nicht nur durch Abschreckung und Sanktionen, sondern auch durch einen solchen modernen, kooperativen Regulierungsansatz Missstände für Betroffene beseitigt werden können.

## 2. Aufbau und Organisation der Durchsetzungsbehörde

Die BLE ist eine Behörde des Bundes. Sie hat insgesamt rund 1.600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ganz Deutschland und auf See. In den Bereichen Agrarwirtschaft, Fischerei und Ernährung erfüllt die BLE vielfältige Aufgaben. Als zentrale Umsetzungsbehörde ist sie im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) angesiedelt.

Innerhalb der BLE nimmt das Referat 516 – „Unlautere Handelspraktiken (UTP)“ die Aufgaben und Befugnisse wahr, die der Gesetzgeber der BLE als Durchsetzungsbehörde übertragen hat. Es ist Teil der Gruppe 51, die mit vielfältigen Aufgaben im Bereich der Agrarmarkt- und Außenhandelsregelungen befasst ist. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Referats 516 können somit gut die Erfahrungen und Erkenntnisse anderer Teile der Gruppe nutzen.

## 3. Tätigkeitschwerpunkte im Berichtszeitraum

### 3.1 Austausch mit der Wirtschaft und Interessenvertretern

Die BLE möchte Ansprechpartnerin für alle Unternehmen der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette sein, ihr Bewusstsein und Verständnis für die UTP-Gesetzgebung fördern und sie zu einem fairen Umgang miteinander ermutigen. Im Berichtszeitraum ist die BLE hierzu in den Austausch mit einer Vielzahl von Unternehmen und Interessenvertretern aus ganz unterschiedlichen Branchen und Marktstufen innerhalb der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette getreten. Es kam zu Besprechungen, Vorträgen und informellem

Austausch sowohl allgemein zu den Verboten des AgrarOLkG, als auch bilateral über konkrete Anwendungsfälle der gesetzlichen Verbotstatbestände.

Hierdurch konnten einerseits Lieferanten (z.B. Erzeuger) über ihre Rechte nach dem AgrarOLkG informiert werden. Andererseits wurden Käufer in ihren Bemühungen unterstützt, ihre Liefervereinbarungen rechtzeitig vor dem 8. Juni 2022 an die Vorgaben des AgrarOLkG anzupassen. Die BLE sieht in diesem Austausch einen zentralen Baustein bei der Durchsetzung der Regelungsziele des AgrarOLkG.

## **3.2 Austausch mit anderen Durchsetzungsbehörden**

Um einen gemeinsamen Ansatz bei der Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken in der gesamten Europäischen Union zu erreichen, sieht die UTP-Richtlinie eine enge Zusammenarbeit zwischen den Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten untereinander und der Europäischen Kommission vor. Insbesondere bei grenzüberschreitenden Sachverhalten leisten sich die Behörden gegenseitig Amtshilfe und tauschen Informationen aus. Daneben ist gesetzlich auch ein regelmäßiger fachlicher Austausch zwischen den Durchsetzungsbehörden vorgesehen. Dieser kann sowohl in einem institutionalisierten Rahmen, als auch informell auf bi- oder multilateraler Ebene stattfinden.

Die BLE hatte im Berichtszeitraum informelle Kontakte zu mehreren europäischen und nicht-europäischen Durchsetzungsbehörden.

Mit einer dieser Behörden fand ein Austausch über den Aufbau und mögliche Ermittlungsansätze bei der Bekämpfung von unlauteren Handelspraktiken statt. Dabei ging es auch um praktische Fragen wie z. B. die Durchführung von Verfahren mit ausländischen Verfahrensbeteiligten, das Vorgehen bei der Feststellung der Höhe von Umsatzerlösen von Marktteilnehmern und das Verhältnis von Durchsetzungsbehörden zu möglichen Ombudsstellen.

Mit einer weiteren Behörde fand ein informeller Austausch bezüglich der Sachverhaltsaufklärung in einem konkreten Ermittlungsverfahren statt.

Zudem zeigte sich eine weitere Behörde (außerhalb der EU) an der Umsetzung der UTP-Richtlinie in Deutschland sehr interessiert. Hierzu gab es diverse Kontakte.

## **3.3 Verfahren zur Durchsetzung des AgrarOLkG**

Als Durchsetzungsbehörde ist es Aufgabe der BLE, unlautere Handelspraktiken aufzudecken, abzustellen oder ggf. mit Bußgeldern zu sanktionieren. Hierzu kann sie von Amts wegen oder aufgrund von Beschwerden Verwaltungs- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren einleiten.

### **3.3.1 Beschwerden**

Lieferanten, die von unlauteren Handelspraktiken betroffen sind, können sich mit einer Beschwerde an die BLE wenden. Das gleiche Beschwerderecht haben auf Antrag von Lieferanten auch Zusammenschlüsse, deren Mitglied sie sind, sowie auf ihr Ersuchen auch Organisationen, die ein berechtigtes Interesse daran haben, Lieferanten zu vertreten. Solche Organisationen sind beispielsweise rechtsfähige Kreisbauernverbände und andere rechtsfähige Erzeugerverbände auf Landes- oder Bundesebene. Marktstufenübergreifende Vereinigungen (z. B. Branchenverbände) haben dagegen kein Beschwerderecht, weil es ihnen an dem berechtigten Interesse fehlt, (allein)

Lieferanten zu vertreten. In der Beschwerde ist darzulegen, gegen welche verbotene Handelspraktik(en) konkret verstoßen wurde.

Personen, die von unlauteren Handelspraktiken Kenntnis haben, können sich auch mit konkreten Hinweisen an die BLE wenden. Solche konkreten Hinweise ermöglichen es der BLE, Ermittlungen von Amts wegen aufzunehmen.

Im Berichtszeitraum war es der BLE ein Anliegen, Betroffenen möglichst rasch niedrigschwellige Kommunikationsangebote zu machen. Hierzu hat sie beispielsweise schon kurz nach Aufnahme der Tätigkeit im August 2021 eine Online-Beschwerdemöglichkeit für Lieferanten eingerichtet.

Die BLE ist sich bewusst, dass Lieferanten, die von unlauteren Handelspraktiken betroffen sind, in der Regel marktstärkeren Käufern gegenüberstehen, von denen sie oft auch wirtschaftlich abhängig sind. Sie schützt daher die Identität und alle sonstigen Informationen, deren Offenlegung den Interessen der Betroffenen schaden würde. Das AgrarOLkG gibt der BLE hierfür eine rechtliche Grundlage. Erforderlich ist ein entsprechender Antrag der Beschwerdeführerin oder des Beschwerdeführers, in dem sie oder er angeben, welche Informationen aus der Beschwerde vertraulich zu behandeln sind.

Im Berichtszeitraum wurde keine förmliche Beschwerde bei der BLE erhoben.

Dagegen sind bei der BLE im Berichtszeitraum mehrere konkrete Hinweise auf unlautere Handelspraktiken von Unternehmen aus unterschiedlichen Branchen und auf unterschiedlichen Marktstufen eingegangen.

### **3.3.2 Eingeleitete und abgeschlossene Untersuchungen**

Erreichen die BLE Beschwerden oder Hinweise zu unlauteren Handelspraktiken, prüft sie, ob ein Anfangsverdacht für einen Verstoß gegen das Verbot unlauterer Handelspraktiken vorliegt und ob sie hierzu ein Verfahren einleitet. Die BLE hält Beschwerdeführer und Beschwerdeführerinnen über den Stand sowie den Fort- und Ausgang der Beschwerde informiert.

Leitet die BLE ein Verfahren ein, kann sie weitere Ermittlungen zur Aufklärung des Sachverhalts anstellen. Hierzu stehen ihr umfangreiche Ermittlungsbefugnisse zur Verfügung, so kann sie z. B. Geschäftsräume betreten und Unterlagen einsehen.

Im Berichtszeitraum hat die BLE ein Ermittlungsverfahren eingeleitet.

Kommt die BLE im Rahmen ihrer Ermittlungen zu der Überzeugung, dass ein Verstoß gegen das Verbot unlauterer Handelspraktiken vorliegt, trifft sie geeignete Anordnungen, um den Verstoß abzustellen und künftige Verstöße zu verhindern. Darüber hinaus kann sie auch Bußgelder gegen natürliche Personen und Unternehmen verhängen, die gegen das Verbot unlauterer Handelspraktiken verstoßen haben.

Kommt die BLE im Einzelfall zu der Überzeugung, dass sie die Untersuchung der Beschwerde nicht abschließen könnte, ohne vertrauliche Informationen offenzulegen, so teilt sie dies dem Beschwerdeführer oder der Beschwerdeführerin mit. Er oder sie kann dann über das weitere Vorgehen entscheiden: Stimmt er oder sie der Offenlegung der Informationen zu, kann das Verfahren fortgeführt werden, ansonsten wird es eingestellt.

Im Berichtszeitraum hat die BLE kein Verfahren abgeschlossen.

## **3.4 Ausblick**

Die BLE beabsichtigt, ihre Rolle als Ansprechpartnerin für alle Unternehmen der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette weiter wahrzunehmen und ihren kooperativen Regulierungsansatz

auszubauen. Hierzu wird sie auch aktiv den Kontakt und den Austausch mit den Unternehmen der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette suchen, beispielsweise in Form von Marktbefragungen.

Im Berichtszeitraum sind verschiedene konkrete Hinweise auf mögliche Verstöße gegen das Verbot unlauterer Handelspraktiken bei der BLE eingegangen, denen sie nachgeht und weiter nachgehen wird.

Ihr Informations- und Kommunikationsangebot zu unlauteren Handelspraktiken wird die BLE fortlaufend aktualisieren und – insbesondere mit Blick auf die Benutzerfreundlichkeit und die Erreichbarkeit auch für nicht-deutschsprachige Nutzerinnen und Nutzer – anpassen und ergänzen. Hierzu gehört auch die Beschaffung und Einrichtung eines anonymen Online-Hinweisgebersystems. Dieses wird es ermöglichen, Hinweise zu unlauteren Handelspraktiken vollständig anonym (auch gegenüber der BLE) an die BLE zu richten.

Das Referat 516 wird als eine Pilot-Organisationseinheit innerhalb der BLE die E-Akte des Bundes erproben und einführen.

Mittelfristig beabsichtigt die BLE, Leitlinien zur Gesetzesanwendung zu veröffentlichen. Solche Leitlinien sieht das AgrarOLkG zur Einstufung von Erzeugnissen als verderblich vor. Bei Bedarf könnten auch Leitlinien zu anderen wiederkehrenden Problemstellungen entwickelt werden.