



Fallbericht

8. März 2022

Fortentwicklung und Einführung des Kompensationsmodells der Initiative Tierwohl (ITW) im Bereich Rindfleisch

Branche:	Fleischwirtschaft
Aktenzeichen:	B2-72/14
Datum der Entscheidung:	Vorsitzendenschreiben vom 14. Dezember 2021

Das Bundeskartellamt hat die von der Initiative Tierwohl („ITW“) intendierte Fortentwicklung des Kompensationsmodells zu einer Finanzierung der Tierwohlmehrkosten mit erhöhten marktlichen Elementen im Bereich Rindfleisch freigegeben, jedoch gleichzeitig verdeutlicht, dass der einheitlich vereinbarte Tierwohlaufpreis insgesamt nicht als dauerhafte Branchenlösung in Betracht kommt.

Die ITW ist eine deutsche Brancheninitiative, mit der sich Vertreter aus Landwirtschaft, Fleischwirtschaft und Lebensmitteleinzelhandel gemeinsam für mehr Tierwohl in der Nutztierhaltung einsetzen. Kernelement der ITW ist die Zahlung eines Aufschlages (sogenanntes „Tierwohlgeld“) pro verkauftem Kilogramm Schweine- bzw. Geflügelfleisch als finanzieller Zuschuss für die teilnehmenden Tierhalter, die bestimmte Tierwohl-Kriterien aus einem vorgegebenen Katalog umsetzen.

Bisheriger Verfahrensgang:

Das Bundeskartellamt ist bereits seit 2014 mit der ITW befasst und hat die jeweils dreijährigen Programmphasen bisher toleriert. Im Januar 2020 wurde das Bundeskartellamt darüber informiert, dass die ITW insgesamt vom ursprünglichen Fondsmodell, welches ein einheitlich vereinbartes Programmentgelt seitens des Lebensmitteleinzelhandels pro Kilogramm Fleisch und Auszahlung an die Erzeuger durch die ITW ohne Nämlichkeit beinhaltet, Abstand nimmt. Die sogenannte Nämlichkeit bezeichnet die Nachverfolgbarkeit und Kennzeichnung des nach Tierwohlkriterien erzeugten Fleisches gegenüber dem Verbraucher. Ab 2020 wurde auf einen einheitlichen durch die teilnehmenden Schlachtbetriebe an die Erzeuger zu zahlenden Preisaufschlag samt Nämlichkeit in der damals laufenden Programmphase umgestellt. Im Unterschied zum ursprünglichen Fondsmodell erhält der Landwirt von den Schlachtunternehmen ledig-

lich eine Vergütung für tatsächlich bezogenes Fleisch mit dem ITW-Siegel, auch wenn tatsächlich mehr Tiere nach ITW-Kriterien von ihm gehalten wurden. Die Bestimmung der Höhe des ITW-Aufpreises erfolgt nach der Berechnung eines Expertengremiums ausgehend vom Mehraufwand durch die Einhaltung der ITW-Kriterien für einen durchschnittlichen landwirtschaftlichen Betrieb. Die ITW hat keinen Einfluss auf den Aufschlag, den der Lebensmitteleinzelhandel für ITW-Ware an seinen Lieferanten zahlt. Die Höhe dieses Aufschlages wird individuell zwischen dem Lebensmitteleinzelhandel und den Schlachtbetrieben verhandelt und vereinbart. Zudem sei geplant, die Anzahl der teilnehmenden Betriebe zu verdoppeln. Dies sollte zu einer erheblichen Ausweitung der Marktabdeckung führen.

Im Jahr 2021 hat die ITW das Bundeskartellamt erneut konsultiert. Anlässlich der Planungen für die Projektphase ab dem Jahr 2024 sollte die Einführung des Modells auch im Bereich der Rindermast ab dem Jahr 2022 geprüft werden.

Projektbeschreibung:

Konkret plant die ITW, ein Preisaufschlagsmodell für mehr Tierwohl auch in der Rindermast ab Februar 2022 anlaufen zu lassen, sodass sich die Landwirte ab diesem Zeitpunkt für die Initiative anmelden können. Der Schlachtbetrieb zahlt dann den Rindermästern einen durch die ITW Rind festgesetzten Preisaufschlag für das abgenommene Rindfleisch, das nach den ITW-Kriterien produziert und entsprechend gekennzeichnet wird. Der teilnehmende Lebensmitteleinzelhandel zahlt an die Schlachtbetriebe wiederum einen Preisaufschlag für ITW-Ware, auf dessen konkrete Höhe die ITW keinen Einfluss hat. Zur Umsetzung dieses Marktmodells wird eine Nämlichkeit ab der Mast der Rinder gewährleistet.

Marktabdeckung der ITW:

Die aktuelle Marktabdeckung der ITW lässt sich am Beispiel Schweinefleisch skizzieren. Jährlich werden ca. 20 Mio. Mastschweine nach den ITW-Kriterien erzeugt; dies entspricht nach Auskunft der ITW einem Anteil von 40 Prozent der jährlich insgesamt erzeugten Mastschweine. Betrachtet man nur den Lebensmitteleinzelhandel, hat ITW-Fleisch eine sehr hohe Marktabdeckung. Beispielsweise handelt es sich bei ca. 80 bis 90 Prozent des im Lebensmitteleinzelhandel angebotenen Schweine-Frischfleisches um ITW-Ware. Demgegenüber ist der Anteil von ITW-Fleisch an dem im Lebensmitteleinzelhandel vertriebenen marinierten und verarbeiteten Fleisch geringer, wobei es auch im Markt für verarbeitetes Fleisch sukzessive zu einer größeren Marktabdeckung von ITW-Produkten kommt. Insgesamt lässt sich daher festhalten, dass sich die ITW im Bereich Geflügel und Schwein bereits zum Branchenstandard für den Lebensmitteleinzelhandel entwickelt hat, während Labels mit höherwertigen Tierwohlanforderungen eine geringere Bedeutung haben.

Wettbewerbliche Dimension:

Durch die Teilnahme am ITW-System in der aktuellen Ausgestaltung verpflichten sich die Schlachtbetriebe, einen bestimmten verpflichtenden einheitlichen Betrag pro Kilo verkauften Fleisches für die Förderung bestimmter Tierwohl-Standards an die Erzeuger zu zahlen. Dieser verbindliche Tierwohlaufpreis stellt bereits ein koordiniertes Verhalten im Sinne des § 1 GWB/Art. 101 Abs. 1 AEUV durch eine Vereinbarung der teilnehmenden Erzeuger und deren Abnehmer dar. Die teilnehmenden Handelsunternehmen sind in Bezug auf die Berücksichtigung und Weitergabe des Tierwohlaufpreises nicht gebunden. Ihnen steht es frei, ob und in welcher Höhe sie die höheren Beschaffungskosten an die Endkunden weitergeben.

Allerdings stimmen sie auf der Beschaffungsseite den höheren Kosten durch den Tierwohlaufpreis beim Bezug von Geflügel-, Schweine- und demnächst Rindfleisch von den Schlachtunternehmen zu. Vorliegend handelt es sich bereits beim Rahmenvertrag zwischen den an der ITW Beteiligten um eine horizontale, aber auch vertikale Vereinbarung entlang der Wertschöpfungskette. Durch die koordinierten Verträge mit den Schlachtunternehmen und den Handelsunternehmen kommt eine Vereinbarung zwischen den teilnehmenden Erzeugern und deren direkten Abnehmern zustande.

Ein koordinierter verbindlicher Preisaufschlagsmechanismus zwischen Schlachtbetrieben und Erzeugern durch eine horizontale Absprache stellt üblicherweise den klassischen Fall einer Kernbeschränkung des Preis- und Geheimwettbewerbs dar. Auf Handelsebene kann die verpflichtende, aber nicht mehr vereinheitlichte Erhöhung der Beschaffungskosten zudem mittelbar zu negativen Auswirkungen auf den Markt für den Absatz von Fleisch des Lebensmitteleinzelhandels an den Endkunden führen, da Kostenbestandteile in die Preiskalkulation einfließen und diese erhöhten Kosten zu höheren Endverbraucherpreisen führen können. Nach Einschätzung des Bundeskartellamts war jedoch zu berücksichtigen, dass es sich bei der ITW ursprünglich um ein Pionierprojekt im Tierwohlbereich handelte. Am Markt sind eine Vielzahl von Tierwohllabeln tätig, die sich qualitativ stark unterscheiden, wobei die Unterschiede für den Verbraucher nur schwer zu erfassen sind – was wiederum der praktischen Bedeutung von Tierwohllabeln lange abträglich war. Deshalb hat das Bundeskartellamt in der Einführungsphase des ITW-Systems im Rahmen des Aufgreifermessens berücksichtigt, dass die rasche Etablierung eines Tierwohllabels mit hohem Bekanntheitsgrad aus Sicht von Verbraucher und Erzeugern vorteilhaft ist und das Tierwohl zu fördern vermag.

Im Lichte der vorstehenden wettbewerblichen Würdigung sprechen zahlreiche Gesichtspunkte für eine erneute temporäre Tolerierung der geplanten Weiterentwicklung der ITW. Hierzu zählen beispielsweise die bereits 2017 erfolgte Verbesserung der Verbrauchertransparenz, die in der Vergangenheit bewirkten

Verbesserungen des Tierwohlstandards sowie der vom Bundeskartellamt geforderte Übergang vom Fondsmodell auf ein Nämlichkeitsmodell mit mehr marktlichen Elementen, der entsprechend auch umgesetzt wurde.

Gleichzeitig hat das Bundeskartellamt jedoch klargestellt, dass der einheitlich vereinbarte Tierwohlaufpreis in seiner jetzigen Form insgesamt nicht als dauerhafte Branchenlösung in Betracht kommt und die Teilnahme an der ITW für Tierhalter, Schlachtbetriebe und LEH-Unternehmen nicht nur theoretisch, sondern auch tatsächlich freiwillig sein muss. Die von der ITW bewirkten Wettbewerbsbeschränkungen müssen unter Berücksichtigung der sich wandelnden Rahmenbedingungen stets aufs Neue auf ihre Un-erlässlichkeit überprüft werden. Die Einführungsphase der ITW ist bereits weitgehend abgeschlossen. Einzelne punktuelle Elemente einer stärker marktlich ausgerichteten Honorierung der Tierwohlgkosten sind derzeit von der ITW bereits geplant. Für die nächste Projektphase ab dem Jahr 2024 sollte die ITW daher konzeptionell weiterentwickelt werden, um eine insgesamt möglichst marktliche Honorierung der Tierwohlgkosten zu ermöglichen. Die ITW soll dem Bundeskartellamt zeitnah ein Konzept vorlegen, in welchem erläutert wird, wie eine solche marktliche Honorierung der Tierwohlgkosten ab der Projektphase 2024 ermöglicht werden kann.

Das Bundeskartellamt wird dann auch die Anwendung der Ausnahmevorschrift des Art. 210a GMO auf die ITW intensiver prüfen.