

Monopolkommission (Ed.)

Research Report

Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette

Sondergutachten, No. 84

Provided in Cooperation with:

Monopolkommission, Bonn

Suggested Citation: Monopolkommission (Ed.) (2025) : Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette, Sondergutachten, No. 84, Monopolkommission, Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/343242>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette

Sondergutachten 84

Gutachten der Monopolkommission
gemäß § 44 Abs. 1 S. 4 GWB

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	10
Kurz gefasst	11
Kapitel 1	
Einleitung	17
1.1 Hintergrund des Gutachtens	17
1.2 Verwendete Daten	19
Kapitel 2	
Eine aggregierte Betrachtung der Lebensmittellieferketten	22
2.1 Strukturwandel prägt die Landwirtschaft.....	22
2.2 Bei den Lebensmittelherstellern steigen die Preisaufschläge	29
2.3 Hinweise auf Wettbewerbsprobleme im Lebensmitteleinzelhandel	35
Kapitel 3	
Vertiefte Analysen verschiedener Lebensmittellieferketten	46
3.1 Lebensmittellieferketten sind heterogen.....	47
3.2 Die Lieferkette von Milcherzeugnissen	49
3.2.1 Der lange Abschied von staatlicher Kontrolle in der Milchwirtschaft	49
3.2.2 Die Lieferkette von Milcherzeugnissen ist international verflochten	52
3.2.3 Volatile Auszahlungspreise und wachsende Preisunterschiede.....	54
3.2.4 Ursache der volatilen Auszahlungspreise für die Landwirtschaft	56
3.2.4.1 Die Auszahlungspreise für landwirtschaftliche Betriebe sind von den Produktionskosten entkoppelt.....	56
3.2.4.2 Internationale Preisnotierungen beeinflussen deutsche Auszahlungspreise ..	58
3.2.5 Stagnierende Lage für die Landwirtschaft trotz steigender Produktivität	62
3.2.6 Preisaufschläge der Molkereien tragen zur steigenden Preisdivergenz bei.....	71
3.2.7 Lebensmitteleinzelhandel ist ein dominanter Akteur in der Milchlieferekette .	77
3.3 Die Lieferkette von Fleischprodukten	81
3.3.1 Politische Reformen und Machtungleichgewichte prägen den Fleischsektor .	81
3.3.2 Unterschiedliche Merkmale in den Lieferketten bei Rotfleisch und Geflügel..	84

3.3.3	Unterschiedliche Preisdynamiken entlang der Wertschöpfungskette	86
3.3.4	VEZG stärkt die Position der Landwirtschaft in Preisverhandlungen	88
3.3.5	Landwirtschaft zwischen VEZG und struktureller Unsicherheit	91
3.3.6	Steigende Konzentration und Preisaufschläge auf Industrie-Ebene	98
3.3.6.1	Entwicklung der Marktkonzentration	99
3.3.6.2	Entwicklung der Preisaufschläge	103
3.3.7	Lebensmitteleinzelhandel und Hersteller im Gleichschritt	107
3.4	Die Lieferkette von Getreideprodukten	109
3.4.1	Vom Garantiepreis zum globalen Getreidemarkt	109
3.4.2	Getreide ist ein Rohstoff mit vielfältiger Verwendung	111
3.4.3	Abnehmende Preisvolatilität entlang der Wertschöpfungskette	115
3.4.4	Internationale Preisabhängigkeit als Risiko für die Landwirtschaft	116
3.4.5	Die Stufe der Hersteller zeigt Konzentration	122
3.4.5.1	Fortschreitende Konzentration in der Mühlenindustrie	122
3.4.5.2	Direkter Kontakt zum Absatzmarkt in der Back- und Teigwarenindustrie	127
3.4.5.3	Futtermittelherstellung ist unauffällig	131
3.4.6	Begrenzte Macht des Einzelhandels in der Getreidelieferkette	134
3.5	Konzentrationsprobleme bei Herstellern in weiteren Lieferketten	138
3.5.1	Vier Zuckerhersteller in Deutschland	138
3.5.2	Strukturwandel prägt den deutschen Obst- und Gemüseanbau	142
3.5.3	Wenige Unternehmen prägen die Herstellung von Pommes frites und Kartoffelchips	147

Kapitel 4

Marktkonzentration und Nachfragemacht wirksam begrenzen

4.1	Wettbewerb auch in der Landwirtschaft schützen	153
4.1.1	Staatliche Eingriffe in die Preisbildung nicht zu empfehlen	153
4.1.2	Rahmenbedingungen auf Effizienzsteigerungen ausrichten	154
4.1.3	Privilegierung von Genossenschaften nur unter Beachtung des Wettbewerbs	158
4.2	Zusammenschlusskontrolle verschärfen	162

4.2.1	Marktübergreifende Effekte stärker berücksichtigen	165
4.2.1.1	Lokale Absatzmärkte dominieren Entscheidungspraxis im Lebensmitteleinzelhandel	165
4.2.1.2	Lokale Beschaffungsmärkte bei Herstellern relevant.....	167
4.2.1.3	Marktübergreifende Betrachtungen notwendig.....	168
4.2.2	Vertikale Beziehungen angemessen untersuchen	172
4.2.2.1	Beschaffungsseite des Lebensmitteleinzelhandels: Marktkonzentration stärker berücksichtigen	173
4.2.2.2	Absatzseite der Hersteller: Nachfragemacht des Lebensmitteleinzelhandels.....	176
4.2.2.3	Vertikale Integration: Auswirkungen kritisch hinterfragen	181
4.3	Missbrauch von Nachfragemacht effektiv verhindern	183
4.3.1	Missbrauchsaufsicht vor Herausforderungen	186
4.3.1.1	Kartellrechtliches Missbrauchsverbot	187
4.3.1.2	Sektorspezifische Ergänzung durch die UTP-Regeln	189
4.3.1.3	Angstfaktor behindert effektive Durchsetzung.....	193
4.3.1.4	Rolle der Durchsetzungsbehörden und Fallauswahl	195
4.3.2	Empfehlungen für eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens.....	198
4.3.2.1	Keine legislativen Maßnahmen im materiellen Kartellrecht erforderlich	198
4.3.2.2	UTP-Regeln: Vereinfachung des Anwendungsbereiches	199
4.3.2.3	Einen Rechtsrahmen für die effektive Durchsetzung schaffen	203
4.4	Lebensmitteleinzelhandel zukünftig gezielt analysieren	206
4.4.1	Vergangene Ereignisse evaluieren, um Wettbewerb zu verstehen	206
4.4.2	Neue Analyseansätze eröffnen neue Einblicke in Marktmacht.....	210
4.4.3	Kartellrechtliche Evaluation stärken, breite empirische Analysen offenhalten	211
4.5	Empfehlungen auf einen Blick.....	214
Literaturverzeichnis		216
Rechtsquellen		227
Anhang A Hintergrundinformationen: Abbildungen		229
Anhang B Hintergrundinformationen: Tabellen		246

Anhang C	Erläuterung der Finanzkennzahlen	247
Anhang D	Informationen zum Testbetriebsnetz	250
Anhang E	Die Produktionsmethode zur Schätzung der Preisaufschläge (Markups)	255
Anhang F	Produktionsfunktions-Schätzung	258
Anhang G	Schätzung der Preisaufschläge: Agrar-Ebene	261
Anhang H	Schätzung der Preisaufschläge Hersteller und Lebensmitteleinzelhandel	264
Anhang I	Schätzung von Preisabschlägen (Markdowns)	271
Anhang J	Zusätzliche Finanzkennzahlen – Profitabilität und ROCE	272
Anhang K	Methodische Weiterentwicklung der Betrachtung des Wettbewerbs	278
Anhang L	Fallpraxis der BLE.....	284

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Anzahl und Größe landwirtschaftlicher Betriebe in 2023.....	24
Abbildung 2.2: Indexierte Preisaufschläge landwirtschaftlicher Betriebe	26
Abbildung 2.3: Profitraten in der Landwirtschaft mit/ohne Subventionen	28
Abbildung 2.4: Entwicklung der Betriebe in der Lebensmittelherstellung	30
Abbildung 2.5: Betriebskennzahlen in der Lebensmittelherstellung nach Größenklassen.....	31
Abbildung 2.6: Preisaufschläge und deren Komponenten (Hersteller)	32
Abbildung 2.7: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Hersteller)	34
Abbildung 2.8: Kostenüberwälzung Hersteller	35
Abbildung 2.9: Entwicklung der Umsatzanteile des Lebensmitteleinzelhandels.....	37
Abbildung 2.10: Preisaufschläge und deren Komponenten (Einzelhandel).....	38
Abbildung 2.11: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Einzelhandel).....	39
Abbildung 2.12: Kostenüberwälzung (Einzelhandel)	40
Abbildung 2.13: Internationaler Vergleich der Preisentwicklung von Nahrungsmitteln	44
Abbildung 3.1: Umsatzanteile 2023 in der Herstellung von Nahrungs- und Futtermittel	46
Abbildung 3.2: Handelsmarkenanteil nach Warengruppe.....	48
Abbildung 3.3: Lieferkette von Rohmilch und Milcherzeugnissen.....	54
Abbildung 3.4: Preisindizes innerhalb der Wertschöpfungsstufen von Milch	55
Abbildung 3.5: Preise und Kosten (Milch).....	57
Abbildung 3.6: Kostenüberwälzung in der Landwirtschaft (Milch)	58
Abbildung 3.7: Landwirtschaftliche Auszahlungspreise und Rohstoffwert (Milch)	59
Abbildung 3.8: Nationale und internationale Preise für Butter und Milchpulver	60
Abbildung 3.9: Wohin die Milch in Deutschland fließt	62
Abbildung 3.10: Indexierte Arbeitsproduktivität Milch	64
Abbildung 3.11: Milchleistung je Kuh	65
Abbildung 3.12: Vollkosten pro KG Milch/Kuh	67
Abbildung 3.13: Indexierte Profitraten Milch	68
Abbildung 3.14: Indexierte Preisaufschläge Milch.....	69
Abbildung 3.15: Indexierter Umsatz und Gewinn Milch	70
Abbildung 3.16: Preisaufschläge und deren Komponenten (Molkereien).....	74
Abbildung 3.17: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Molkereien).....	75
Abbildung 3.18: Kostenüberwälzung (Molkereien)	76
Abbildung 3.19: LEL - Frischmilch	79
Abbildung 3.20: Preisindex Milcherzeugnisse Lebensmitteleinzelhandel	80
Abbildung 3.21: Preisentwicklung Milcherzeugnisse im Einzelhandel in Europa	80
Abbildung 3.22: Lieferkette von Fleischprodukten.....	86

Abbildung 3.23: Preisindizes innerhalb der Wertschöpfungsstufen von Fleisch	87
Abbildung 3.24: VEZG-Preisempfehlungen und tatsächlich realisierte Preise.....	90
Abbildung 3.25: Indexierte Arbeitsproduktivität Fleisch	92
Abbildung 3.26: Vollkosten pro Tierversmögen	94
Abbildung 3.27: Indexierte Profitraten Fleisch	96
Abbildung 3.28: Indexierte Preisaufschläge Fleisch.....	97
Abbildung 3.29: Indexierter Umsatz und Gewinn Fleisch	98
Abbildung 3.30: Preisaufschläge und deren Komponenten (Herstellung Fleisch).....	104
Abbildung 3.31: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Herstellung Fleisch) ..	105
Abbildung 3.32: Kostenüberwälzung - Fleisch	106
Abbildung 3.33: Preise Fleischwaren Lebensmitteleinzelhandel.....	108
Abbildung 3.34: Preisentwicklung Fleischprodukte im Einzelhandel in Europa	109
Abbildung 3.35: Produktion verschiedener Getreideprodukte	111
Abbildung 3.36: Lieferkette für Getreideprodukte	113
Abbildung 3.37: Preisindizes innerhalb der Wertschöpfungsstufen von Getreide.....	115
Abbildung 3.38: Indexierte Arbeitsproduktivität Ackerbau	118
Abbildung 3.39: Vollkosten pro Hektar Land	119
Abbildung 3.40: Indexierte Profitraten Ackerbau	120
Abbildung 3.41: Indexierter Umsatz und Gewinn Ackerbau.....	121
Abbildung 3.42: Indexierte Preisaufschläge Ackerbau.....	122
Abbildung 3.43: Preisaufschläge und deren Komponenten (Mühlen- und Stärkeindustrie) ..	124
Abbildung 3.44: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Mühlen- und Stärkeindustrie)	126
Abbildung 3.45: Kostenüberwälzung (Mühlen- und Stärkeindustrie).....	127
Abbildung 3.46: Preisaufschläge und deren Komponenten (Back- und Teigwarenindustrie)	129
Abbildung 3.47: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Back- und Teigwarenindustrie).....	130
Abbildung 3.48: Kostenüberwälzung (Back- und Teigwarenindustrie)	131
Abbildung 3.49: Preisaufschläge und deren Komponenten (Futtermittel).....	132
Abbildung 3.50: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Futtermittel).....	133
Abbildung 3.51: Kostenüberwälzung (Futtermittel)	134
Abbildung 3.52: Preise Getreideprodukte Lebensmitteleinzelhandel	136
Abbildung 3.53: Preisentwicklung Getreideprodukte im Einzelhandel in Europa	137
Abbildung 3.54: Preisaufschläge (Zuckerherstellung).....	141
Abbildung 3.55: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Zuckerherstellung) ...	142
Abbildung 3.56: Preisaufschläge (Herstellung von Frucht- und Gemüsesäften)	144

Abbildung 3.57: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Herstellung von Frucht- und Gemüsesäften)	145
Abbildung 3.58: Preisaufschläge (Obst- und Gemüseverarbeitung)	146
Abbildung 3.59: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Obst- und Gemüseverarbeitung)	147
Abbildung 3.60: Preisaufschläge (Kartoffelverarbeitung)	150
Abbildung 3.61: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Kartoffelherstellung)	151
Abbildung 4.1: Beim Bundeskartellamt angemeldete Zusammenschlüsse in der Lebensmittellieferkette 2017-2023	163
Abbildung 4.2: Marktabgrenzung in der Lebensmittellieferkette	164
Abbildung Anhang A.1: Milchlieferekette - komplex	229
Abbildung Anhang A.2: Preisindex Molkereien Produktgruppen	230
Abbildung Anhang A.3: Index Preisaufschläge, Preise und Kosten - LWS Milch	230
Abbildung Anhang A.4: Kostenüberwälzung - LWS Milch	231
Abbildung Anhang A.5: Verbraucherpreis und Auszahlungspreis	232
Abbildung Anhang A.6: LEL - H-Milch	233
Abbildung Anhang A.7: LEL - Bio-Frischmilch	233
Abbildung Anhang A.8: Preise Schlachtung und Fleischverarbeitung	234
Abbildung Anhang A.9: Einkaufspreisindizes Futter	234
Abbildung Anhang A.10: Einkaufspreisindizes Instandhaltung	235
Abbildung Anhang A.11: Einkaufspreisindizes Pflanzenschutz- und Düngemittel	235
Abbildung Anhang A.12: Einkaufspreisindizes Maschinen	236
Abbildung Anhang A.13: Einkaufspreisindizes Veterinärleistungen	236
Abbildung Anhang A.14: Erzeugerpreisindizes Rinder	237
Abbildung Anhang A.15: Erzeugerpreisindizes Schweine, Geflügel, Schafe und Ziegen	237
Abbildung Anhang A.16: Erzeugerpreisindizes Getreide	238
Abbildung Anhang A.17: Milchertrag/Kuh: Regionaler Vergleich	238
Abbildung Anhang A.18: Getreidelieferekette - komplex	239
Abbildung Anhang A.19: Ökologischer Anteil Milch	239
Abbildung Anhang A.20: Ökologischer Anteil Fleisch	240
Abbildung Anhang A.21: Ökologischer Anbau Getreide	240
Abbildung Anhang A.22: Entwicklung durchschnittlicher Pachtpreise	241
Abbildung Anhang A.23: Kostenüberwälzung Zuckerherstellung	242
Abbildung Anhang A.24: Kostenüberwälzung Säfte	243
Abbildung Anhang A.25: Kostenüberwälzung Obst- und Gemüseverarbeitung	244
Abbildung Anhang A.26: Kostenüberwälzung Kartoffelverarbeitung	245

Abbildung Anhang D.1: Anzahl Beobachtungen - Testbetriebsnetz Milch	251
Abbildung Anhang D.2: Anzahl Beobachtungen - Testbetriebsnetz Fleisch	252
Abbildung Anhang D.3: Anzahl Beobachtungen - Testbetriebsnetz Ackerbau	253
Abbildung Anhang G.1: Kostenanteile Milch	262
Abbildung Anhang G.2: Kostenanteile Fleisch	263
Abbildung Anhang G.3: Kostenanteile Ackerbau	263
Abbildung Anhang J.1: Profitabilität - Milch	272
Abbildung Anhang J.2: ROCE - Milch.....	273
Abbildung Anhang J.3: Profitabilität - Fleisch	274
Abbildung Anhang J.4: ROCE - Fleisch.....	275
Abbildung Anhang J.5: Profitabilität - Ackerbau	276
Abbildung Anhang J.6: ROCE - Ackerbau	277

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3.1: Top 6 Molkereien nach Inlandsumsatz	71
Tabelle 3.2: Marktdaten für verschiedene Milcherzeugnisse in 2021	73
Tabelle 3.3: Marktanteile Schweineschlachtung (2009 und 2024)	99
Tabelle 3.4: Marktanteile Rinderschlachtung (2009 und 2023)	100
Tabelle 3.5: Umsätze Geflügelindustrie (2009 und 2023)	103
Tabelle 3.6: Top-6 Marktanteile in Mühlen- und Stärkeindustrie	123
Tabelle 3.7: Top-6 Marktanteile in Back- und Teigwarenindustrie	128
Tabelle 3.8: Top-6 Marktanteile in der Futtermittelherstellung	132
Tabelle 4.1: Anwendbarkeit der UTP-Regeln	201
Tabelle Anhang B.1: Hersteller - und Handelsmarken für Milcherzeugnisse	246
Tabelle Anhang B.2: Anzahl Unternehmen in der Kartoffelverarbeitung	246
Tabelle Anhang D.1: Klassifizierung der Betriebszweige	250
Tabelle Anhang D.2: Variablen Testbetriebsnetz Milch	251
Tabelle Anhang D.3: Variablen Testbetriebsnetz Fleisch	252
Tabelle Anhang D.4: Variablen Testbetriebsnetz Ackerbau	253
Tabelle Anhang H.1: AFiD-Daten Hersteller	267
Tabelle Anhang H.2: Orbis Stichprobe Lebensmitteleinzelhandel	268

Vorwort

Gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) legt die Monopolkommission der Bundesregierung ihr 84. Sondergutachten zum „Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette“ vor. Es enthält eine wettbewerbsökonomische und wettbewerbsrechtliche Analyse der wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb der Lebensmittellieferkette. Das Gutachten wurde auf eigene Initiative der Monopolkommission erstellt. Anlass waren die im Januar 2024 geäußerten Bitten der damaligen Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft sowie für Wirtschaft und Klima um eine Begutachtung der Lebensmittellieferkette durch die Monopolkommission.

Zur Vorbereitung des Sondergutachtens hat die Monopolkommission den Austausch mit verschiedenen Fachleuten, Marktteilnehmern und Behörden gesucht. Am 10. Juli 2025 fand eine nicht öffentliche Anhörung statt. In der Anhörung vertreten waren:

- Bundeskartellamt
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
- Deutscher Bauernverband
- Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie
- Handelsverband Deutschland
- Verbraucherzentrale Bundesverband
- Initiative „Konzernmacht beschränken“

Darüber hinaus ist eine Vielzahl schriftlicher Stellungnahmen unter anderem durch Marktakteure, Interessenverbände und Behörden bei der Monopolkommission eingegangen. Ferner gab es vielfältige Kontakte und Gespräche zwischen dem wissenschaftlichen Stab der Monopolkommission und Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Behörden, Institutionen und Marktakteuren. Die Monopolkommission dankt allen Beteiligten für ihre Mitwirkung.

Die empirischen Analysen betreffend die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft beruhen auf den Testbetriebsnetz-Daten des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH). Zu diesen Daten wurde dem wissenschaftlichen Stab der Monopolkommission Zugang durch das Thünen-Institut in Braunschweig vor Ort gewährt. Die Monopolkommission bedankt sich beim Thünen-Institut und insbesondere bei Dr. Heiko Hansen hierfür und für die damit verbundene Unterstützung.

Die Monopolkommission bedankt sich bei ihren wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Dr. Nadine Hahn, Emanuel Kollmann, Sebastian Oschmann und Dr. Jan-Philip Schain, die das Gutachten federführend betreut haben, sowie bei Dr. Thiemo Engelbracht, Kim-Ines Meier und Dr. Torben Stühmeier für ihre Mitarbeit.

Bonn, im November 2025

Kurz gefasst

K1. Die Landwirtschaft steht von mehreren Seiten unter Druck: Die Versorgung mit Lebensmitteln soll jederzeit sichergestellt sein. Dabei soll nachhaltiger, klima- und umweltschonender produziert werden als bisher und möglichst das Idealbild einer bäuerlichen Landwirtschaft gepflegt werden. Trotz hoher Subventionen ist der wirtschaftliche Druck stark: Entwicklungen hängen von Weltmärkten ab, Bürokratiekosten steigen. Auf den anderen Stufen der Lebensmittellieferkette sind starke Unternehmen tätig, die den Druck auf die Lieferanten erhöhen. Insbesondere der Lebensmitteleinzelhandel wird von vier großen Unternehmen dominiert, die ihren Einfluss immer mehr auf die Ebene der Lebensmittelherstellung ausweiten. Aber auch auf der Herstellerebene findet in vielen Märkten ein bedenklicher Konzentrationsprozess statt.

K2. Die Monopolkommission hat anhand empirischer Methoden die wettbewerblichen Zusammenhänge in den bedeutenden Wertschöpfungsketten für Milcherzeugnisse, Fleisch- und Getreideprodukte untersucht. Das Sondergutachten liefert folgende zentrale Erkenntnisse und Empfehlungen.

Die Schere zwischen Erzeugerpreisen und den Preisen im Supermarkt öffnet sich weiter

K3. Die Verbraucherpreise sind in den letzten Jahren und insbesondere in der inflationären Phase nach der Pandemie enorm gestiegen. Die Preise, die landwirtschaftliche Betriebe für ihre landwirtschaftlichen Produkte bekommen, steigen hingegen in einem viel geringeren Maße. Diese Schere öffnet sich immer weiter. Die Landwirtschaft befindet sich am Anfang von komplexen Wertschöpfungsketten. Die Gewinnmargen verschieben sich immer mehr hin zu den nachgelagerten Stufen in diesen Ketten – insbesondere zu den Lebensmittelherstellern und dem Lebensmitteleinzelhandel. Die Landwirtschaft profitiert immer weniger von steigenden Lebensmittelpreisen.

K4. Die Landwirtschaft hat bei Preisverhandlungen meist keine Durchschlagskraft. Die Preise für viele, jedoch nicht alle, landwirtschaftlichen Erzeugnisse werden zu einem großen Teil auf den Weltmärkten bestimmt. Entsprechend unterliegen auch die Gewinne der landwirtschaftlichen Betriebe starken Schwankungen. Die Wirtschaftlichkeit der Betriebe ist somit unterschiedlich. In manchen Wirtschaftsjahren können einige Betriebe durchaus signifikante Gewinne verzeichnen. Sie tragen aber stets auch die Risiken, die von etwaigen Störungen auf den Weltmärkten ausgehen.

Die Marktkonzentration auf den nachgelagerten Wertschöpfungsstufen steigt

K5. Auf den der Landwirtschaft nachgelagerten Stufen bestehen deutliche Hinweise für Wettbewerbsprobleme. Im Lebensmitteleinzelhandel vereinen die Edeka-Gruppe, Rewe-Gruppe, Schwarz-Gruppe und Aldi-Nord und Aldi-Süd große Teile des Marktes auf sich. Die Marktkonzentration ist in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich gestiegen – nicht zuletzt durch zahlreiche Fusionen. Gleichzeitig haben sich die durchschnittlichen Gewinnmargen erhöht. Auch die Endverbraucherpreise sind in den vergangenen Jahren spürbar gestiegen, insbesondere im Vergleich zu anderen EU-Ländern.

K6. Auch auf der Stufe der Hersteller gibt es über alle Lebensmittellieferketten hinweg Konzentrationsprozesse. Der Konzentrationsgrad unterscheidet sich je nach Lebensmittellieferkette. Auffällig ist, dass der Anstieg der Preisaufschläge auf den jeweiligen Stufen der Lebensmittellieferketten zeitlich mit dem Anstieg der Marktkonzentration zusammenfällt.

K7. Eine weitere Entwicklung mit wettbewerbspolitischer Relevanz ist die zunehmende Vertikalisierung des Lebensmitteleinzelhandels. Durch die fortschreitende Präsenz des Einzelhandels über Handelsmarken und eigene Produktionsstätten weitet der Handel zunehmend seine Aktivitäten auf die Herstellerebene aus. Der Lebensmitteleinzelhandel rückt damit näher an die Landwirtschaft heran. Diese Integration kann zwar Effizienzvorteile mit sich bringen, birgt jedoch auch das Risiko einer Machtverschiebung zulasten vorgelagerter Stufen.

Die Landwirtschaft ist unter Druck, aber die Machtverhältnisse unterscheiden sich deutlich in den unterschiedlichen Lieferketten

K8. Die Analyse konzentriert sich insbesondere auf drei Lieferketten, die einen Großteil der Wertschöpfung landwirtschaftlicher Produkte abbilden: Milch, Fleisch und Getreide. Die Erzeugerpreise der milchverarbeitenden Betriebe orientieren sich stark an internationalen Preisnotierungen für Rohmilch. Die Kosten unter anderem für Futter und Energie hingegen werden auf nationaler Ebene bestimmt. Entsprechend ist eine zunehmende Entkopplung zwischen Kosten und Erzeugerpreisen der milchverarbeitenden Betriebe festzustellen. Auffällig ist zudem, dass die Preise für Milcherzeugnisse in den Supermärkten in den letzten Jahren deutlich stärker gestiegen sind als die Erzeugerpreise. Selbst als die Erzeugerpreise für die milchverarbeitenden Betriebe wieder sanken, zogen die Preise für Milcherzeugnisse in den Supermärkten nicht nach. Die Gründe für diese zunehmende Preisdivergenz können mit den vorliegenden Daten nicht vollumfänglich bestimmt werden. Es spricht jedoch einiges dafür, dass die zunehmende Konzentration auf Herstellerebene und im Lebensmitteleinzelhandel eine Rolle spielen dürfte.

K9. Die Erzeugerpreise für Schweine- und Rindfleisch orientieren sich stark an den Preisempfehlungen der Erzeugergemeinschaften für Vieh und Fleisch e. V. (VEZG). Dadurch konnten die landwirtschaftlichen Betriebe ihre Verhandlungsposition gegenüber den nachgelagerten Marktstufen bislang teilweise behaupten. Dies ist besonders relevant, da die Marktkonzentration auf diesen Stufen zuletzt deutlich angestiegen ist. Sie erreicht besonders in der Schlachtung und Verarbeitung ein mittlerweile wettbewerbsmäßig bedenkliches Niveau. Hinzu kommt, dass die Einzelhandelsunternehmen eigene Produktionsstätten für Fleischprodukte betreiben, was ihre Verhandlungsmacht in Preisverhandlungen stärkt. Entsprechend deuten die Analysen darauf hin, dass es zu einer zunehmenden Verschiebung der Gewinnmargen von der Erzeugerebene hin zu den nachgelagerten Ebenen kommt.

K10. Die Erzeugerpreise für Getreideprodukte werden wesentlich von den Entwicklungen auf den Weltmärkten bestimmt. Insgesamt erscheint das Wettbewerbsgeschehen auf den nachgelagerten Stufen intensiver als in den anderen betrachteten Lieferketten, wenngleich auch nicht gänzlich unbedenklich. Die Futtermittelindustrie scheint noch recht wettbewerbsmäßig geprägt. Ähnlich zu den anderen Lieferketten ist in der Stärke- und Mühlenindustrie sowie in der Backwarenindustrie jedoch eine steigende Marktkonzentration zu beobachten.

K11. Vergleicht man die landwirtschaftliche Ebene für Milch, Fleisch- und Ackerbauprodukte zeigen sich Unterschiede. Milchbetriebe verzeichnen den größten Produktivitätszuwachs. Die Preisbildung erfolgt, ähnlich wie bei Getreide, stark über Weltmärkte und weniger über betriebliche Effizienz. Genossenschaftliche Strukturen der Milchverarbeitung spielen eine wichtige Rolle, da sie eine verstärkte Integration der Landwirtschaft in die Wertschöpfungskette ermöglichen. Die steigenden Kosten für Futtermittel, betriebliche Anlagen oder Veterinärleistungen spiegeln sich nicht vollständig in den Erzeugerpreisen wider. Im Fleischsektor fielen die Effizienzgewinne dagegen geringer aus. Hier ist die nachgelagerte Industrie stark konzentriert und verfügt über erhebliche Verhandlungsmacht, der die Landwirtschaft durch Erzeugergenossenschaften entgegenwirkt. Im Getreidemarkt steht die Landwirtschaft wirtschaftlich vergleichsweise gut da. Die nachgelagerten Stufen sind hier wettbewerblischer als im Fleischbereich, die Erzeuger sind aber weniger vertikal integriert als im Milchbereich. Diese Unterschiede in Struktur und Konzentration zeigen, dass eine differenzierte Analyse der einzelnen Lieferketten notwendig ist, um die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft angemessen zu beurteilen.

Der Strukturwandel in der Landwirtschaft sollte unterstützt, der Einsatz von innovativen Technologien gefördert werden

K12. Stellschrauben zur Verbesserung der Wettbewerbsposition der Landwirtschaft liegen vor allem auf der Kostenseite. Aus ökonomischer Perspektive ist ein struktureller Wandel hin zu einer kosteneffizienteren Produktion und einer Stärkung der Wettbewerbsposition der Landwirtschaft in der Wertschöpfungskette zu unterstützen. Der Strukturwandel hin zu größeren Betrieben ist seit Jahrzehnten bereits in vollem Gange. Die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe geht zurück, zugleich steigt die durchschnittliche Betriebsgröße deutlich. Größere Betriebe profitieren von Kostenvorteilen in Form ökonomischer Skaleneffekte und von einem besseren Zugang zu Kapital. Zugleich sind jedoch auch andere Folgen des Strukturwandels hin zu Großbetrieben in den Blick zu nehmen. Mit der Betriebsgröße und größerer Effizienz ändern sich auch das Landschaftsbild, die Tierhaltung und die sozialen Verhältnisse.

K13. Auch kleinere Betriebe können die Effizienz durch den Einsatz innovativer Technologien erhöhen und damit ihre Wettbewerbsposition stärken. Hierzu kann unter anderem der Einsatz von datengesteuerten Technologien im Bereich des precision farming gehören. Die politischen Rahmenbedingungen sollten Anreize für den Einsatz moderner Technologien schaffen, sodass auch kleinere Betriebe von Effizienzgewinnen profitieren können. Hierzu kann z. B. eine leistungsorientierte Ausgestaltung von Subventionen gehören, die in geringerem Umfang flächenbasiert, sondern an Produktivität, Innovationsfähigkeit und Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet ist. Durch solche zielgerichteten Förderinstrumente werden betriebswirtschaftlich ineffiziente Strukturen nicht künstlich erhalten, sondern notwendige Anpassungsprozesse unterstützt. Die insgesamt hohen Bürokratielasten für die Landwirtschaft sollten systematisch reduziert werden.

Eingriffe in die freie Preisbildung sind zu fehleranfällig

K14. Als mögliches Instrument zur Abfederung der wirtschaftlichen Risiken für die Landwirtschaft werden gelegentlich Mindestpreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse vorgeschlagen.

In diese Richtung geht auch das Verbot des Einkaufs landwirtschaftlicher Erzeugnisse unter Produktionskosten. Die ökonomische Literatur weist durchaus darauf hin, dass Mindestpreise für Agrarprodukte unter sehr engen Voraussetzungen, etwa bei stark ausgeprägter Preisvolatilität und sehr ungleich verteilter Verhandlungsmacht, theoretisch sinnvoll sein können.

K15. In der Praxis ist die Umsetzung jedoch stark anfällig für die Einflussnahme durch Lobby- und Interessengruppen und erfordert ein aufwändiges bürokratisches Regime zur Preisfestsetzung, Kontrolle und Ausgleichszahlung. Diese administrativen Kosten und die Gefahr von Fehlallokationen überwiegen die potenziellen Vorteile eindeutig. Deshalb sind Mindestpreise im Agrarsektor abzulehnen. Vielmehr sollten Rahmenbedingungen geschaffen werden, die Marktmechanismen stärken und Marktversagen abstellen. Hierzu zählt insbesondere eine verschärfte Fusionskontrolle.

Die Fusionskontrolle sollte die gesamte Lieferkette in den Blick nehmen

K16. Die zunehmende Marktkonzentration auf den Ebenen des Lebensmitteleinzelhandels und der Hersteller, z. B. in der fleischverarbeitenden Industrie, ist sowohl Folge organischen Wachstums als auch von Unternehmenszusammenschlüssen. Kritisch ist, wenn Unternehmenszusammenschlüsse die Wettbewerbsintensität in den Märkten verringern. Damit können negative Folgen für die vor- und nachgelagerten Stufen einhergehen. Vorgelagerte Stufen haben weniger Absatzmöglichkeiten, was ihre Verhandlungsposition in den Lieferketten schwächen kann. Nachgelagerte Stufen können sich höheren Preisaufschlägen gegenübersehen. Letztlich geht dies zulasten von Verbraucherinnen und Verbrauchern in den Supermärkten.

K17. Die hohe Konzentration in vielen Bereichen ist aus wettbewerblicher Sicht besorgniserregend. Der verbleibende Wettbewerb in den Lieferketten muss daher dringend geschützt werden – insbesondere im Lebensmitteleinzelhandel, wo eine weitere Marktkonzentration vermieden werden sollte, ebenso in einigen Bereichen der Lebensmittelherstellung und nicht zuletzt in den zunehmend integrierten, vertikalen Beziehungen zwischen diesen beiden Stufen. Die Fusionskontrolle sollte die gesamte Lieferkette in den Blick nehmen. Der bisherige Ansatz stellt nach Auffassung der Monopolkommission zu isoliert auf Effekte in den einzelnen Stufen ab. Zusammenschlüsse, die den Wettbewerb über die gesamte Lieferkette hinweg geschädigt haben, konnten bisher nicht hinreichend verhindert werden.

K18. Neben lokalen Beschaffungs- und Absatzmärkten sollten zukünftig marktübergreifende Betrachtungen eine deutlich größere Rolle spielen, um das Gesamtschadenspotenzial der Übernahme einzelner oder mehrerer Standorte angemessen erfassen zu können. Zudem sollte die Herangehensweise bei der Untersuchung vertikaler Beziehungen in der Zusammenschlusskontrolle angepasst werden. Auf den Beschaffungsmärkten des Lebensmitteleinzelhandels sollte genauer in den Blick genommen werden, ob eine gemeinsame marktbeherrschende Stellung der vier großen Lebensmitteleinzelhändler besteht.

K19. Bei Zusammenschlüssen auf der Herstellerebene sollte die Nachfragemacht des Lebensmitteleinzelhandels nicht vorschnell als ausreichendes Gegengewicht zum Erhalt des Wettbewerbs betrachtet werden. Die Verhandlungsposition des Lebensmitteleinzelhandels wird in der kartellrechtlichen Würdigung tendenziell überschätzt. Der Konzentrationsprozess des Lebens-

mitteleinzelhandels sollte sich nicht auf Herstellerebene fortsetzen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass sich auf diesen beiden Stufen steigende Margen zulasten von Landwirtschaft und Verbraucherinnen und Verbrauchern einstellen.

K20. Eine besondere Herausforderung für die Zusammenschlusskontrolle stellt außerdem die zunehmende Vertikalisierung des Lebensmitteleinzelhandels dar. Das Risiko einer Machtverschiebung zulasten vorgelagerter Stufen und der Verbraucherinnen und Verbraucher durch solche Zusammenschlüsse wird vom gegenwärtigen Ansatz der Wettbewerbsbehörden nicht hinreichend erfasst. Zukünftig sollten die Auswirkungen solcher Zusammenschlüsse auf die Verhandlungsmacht in der Lieferkette stärker in den Blick genommen werden.

Eine effektive Missbrauchskontrolle ist erforderlich

K21. Die auf der Ebene des Lebensmitteleinzelhandels und teilweise auf der Herstellerebene bestehende Marktkonzentration macht eine effektivere Missbrauchsaufsicht erforderlich. Andernfalls besteht die Gefahr preislicher und nicht-preislicher missbräuchlicher Verhaltensweisen zulasten der Lieferanten von Lebensmitteln, insbesondere der Landwirtschaft. Mit dem allgemeinen kartellrechtlichen Missbrauchsverbot sowie den Regeln gegen Unfair Trade Practices (UTP) bestehen bereits detaillierte rechtliche Grundlagen. Die Rechtsdurchsetzung wird durch den sog. Angstfaktor jedoch stark eingeschränkt. Unternehmen scheuen davor zurück, vor Gericht oder durch Meldung bei Behörden gegen ihre mächtigen Vertragspartner vorzugehen.

K22. Die Durchsetzungsbehörden (Bundeskartellamt und Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung) sollten sich zukünftig auf Fälle konzentrieren, die (1) eine hohe volkswirtschaftliche Relevanz aufweisen, (2) in denen die privatrechtliche Rechtsdurchsetzung schwierig ist und/oder die (3) zu einer Konkretisierung der rechtlichen Anforderungen beitragen können. Daneben sollte auch die zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung gestärkt werden.

K23. Die UTP-Regeln mit ihren konkreten Verboten stellen ein zentrales Regelwerk für faire Vertragsverhandlungen dar. Sie sollten erhalten bleiben. Ihr Anwendungsbereich sollte allerdings vereinfacht werden. Die Anwendung sollte auf Lieferverhältnisse begrenzt werden, an denen landwirtschaftliche Betriebe bzw. ihre Genossenschaften beteiligt sind. Ihre Durchsetzung sollte vom Bundeskartellamt übernommen werden. Eine legislative Ausweitung des kartellrechtlichen Missbrauchsverbots ist nicht zielführend. Allerdings sollte die Möglichkeit erhalten bleiben, gegenüber dem unionsrechtlichen Missbrauchsverbot verschärfte nationale Regelungen zu erlassen und durchzusetzen.

Mehr Erkenntnisse über Zusammenhänge in den Lieferketten sind notwendig

K24. Das vorliegende Sondergutachten leistet einen Beitrag zum besseren Verständnis der wettbewerblichen Entwicklungen in bedeutenden Lebensmittellieferketten, kann jedoch aufgrund von beschränkten Datenzugängen nicht auf alle wettbewerbsrelevanten Fragestellungen innerhalb der Lieferketten, insbesondere auf Ebene des Lebensmitteleinzelhandels, eingehen. Weitere Analysen bleiben notwendig. Die Auswirkungen zunehmender Konzentration innerhalb der Lieferketten auf die Landwirtschaft einerseits und auf Verbraucherinnen und Verbraucher andererseits müssen besser verstanden werden, um bessere politische und kartellrechtliche Entscheidungen treffen zu können.

K25. Hierzu sollte zunächst eine Ex-post-Evaluation von Zusammenschluss- und Missbrauchsverfahren erfolgen. So gibt es zum Beispiel starke Indizien dafür, dass die Übernahme von Kaiser's Tengelmann durch Edeka, die 2016 vom damaligen Bundeswirtschaftsminister genehmigt wurde, den Wettbewerb im Lebensmitteleinzelhandel erheblich geschädigt hat. Zudem hat die Wissenschaft in den letzten Jahren neue Analysemethoden entwickelt. Diese sollten konsequent sowohl in der kartellrechtlichen Verfahrenspraxis als auch in der Ex-Post-Analyse wettbewerbspolitischer Maßnahmen im Bereich der Lebensmittellieferketten verankert werden. Voraussetzung dafür ist, dass der zuständigen Institution ausreichende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden – sowohl für den Erwerb relevanter Daten als auch für deren umfassende Auswertung. Nur so kann gewährleistet werden, dass moderne ökonomische Methoden konsequent in der kartellrechtlichen Verfahrenspraxis angewendet werden können und eine evidenzbasierte wirtschaftspolitische Beratung möglich ist.

Kapitel 1

Einleitung

1.1 Hintergrund des Gutachtens

1. Die Landwirtschaft und der Lebensmittelsektor stehen seit jeher im besonderen Fokus von Gesellschaft und Politik. Besondere Aufmerksamkeit erhalten dabei die Entwicklung der Lebensmittelpreise und die wirtschaftliche Situation der Landwirtschaft. Die Landwirtschaft leistet einen entscheidenden Beitrag zur Versorgung mit Lebensmitteln und ist Teil der nationalen Kultur. Viele Menschen fühlen sich auch emotional mit der Landwirtschaft verbunden. Zugleich setzen Debatten über Nachhaltigkeit, Tierwohl, Klima- und Umweltschutz die Landwirtschaft unter öffentlichen Druck. Spätestens mit dem spürbaren Anstieg der Lebensmittelpreise ab dem Jahr 2022 sowie den sog. Bauernprotesten Ende des Jahres 2023 und Anfang des Jahres 2024 ist erneut deutlich geworden, dass die Entwicklungen in diesem Bereich erhebliche politische, soziale und ökonomische Herausforderungen mit sich bringen.

2. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung die Monopolkommission im Januar 2024 gebeten, die Wertschöpfungskette für Lebensmittel über alle Stufen hinweg wettbewerbspolitisch zu analysieren. Die Monopolkommission hat sich im Jahr 2024 zunächst in einem Policy Brief zum Wettbewerb in den Lebensmittellieferketten geäußert (Monopolkommission 2024). Dabei hat sie sich auf Kosten, Preise und Verkaufserlöse der Landwirtschaft konzentriert und geschlussfolgert, dass die Strukturen der Lebensmittellieferkette in Deutschland Anzeichen für mögliche Wettbewerbsprobleme und Marktmacht zeigen. Im XXV. Hauptgutachten 2024 wurde diese Analyse erweitert (Monopolkommission 2024a, Tz. 108 ff.). Die drei Wertschöpfungsstufen Landwirtschaft, Lebensmittelhersteller sowie Lebensmitteleinzelhandel wurden hinsichtlich der Entwicklung der Preisaufschläge analysiert, ohne dabei zwischen verschiedenen Lieferketten zu unterscheiden. Die Ergebnisse deuteten darauf hin, dass seit 2007 eine Verschiebung der Preisaufschläge von der Landwirtschaft hin zu den nachgelagerten Märkten der Lebensmittelhersteller und des Lebensmitteleinzelhandels stattgefunden hat. Im Lebensmitteleinzelhandel fanden sich zudem Hinweise darauf, dass Kostensenkungen nicht an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben wurden.

3. Mit dem vorliegenden Sondergutachten wird nun eine detaillierte wettbewerbsökonomische Analyse vorgenommen. Zudem werden besonders relevante Lebensmittellieferketten genauer untersucht. Hierzu zählen vor allem Milch, Fleisch und Getreide. Dabei werden sowohl gemeinsame als auch lieferkettenspezifische Wettbewerbsprobleme identifiziert.

4. Über die Lieferketten hinweg ist die Landwirtschaft stark von internationalen Preisentwicklungen abhängig. In der Folge leidet sie unter sinkenden Weltmarktpreisen, wie etwa während der Finanzkrise, profitiert jedoch ebenso von steigenden Weltmarktpreisen, wie es in jüngerer Vergangenheit zu beobachten war. Die Kosten der landwirtschaftlichen Produktion werden jedoch weitgehend national bestimmt. Daraus ergibt sich in vielen Lieferketten eine – je nach Ausprägung unterschiedlich starke – Entkopplung der Preise von den Kosten der Landwirtschaft.

5. Innerhalb der Lieferketten beobachtet die Monopolkommission tendenziell eine zunehmende Konzentration in den der Landwirtschaft nachgelagerten Stufen. Je nach Lieferkette ist der Anstieg der Konzentration unterschiedlich ausgeprägt. Das Gutachten liefert empirische Evidenz dafür, dass auch die Preisaufschläge der Hersteller gestiegen sind. Auf aggregierter Ebene zeigen die Daten zudem, dass es über das gesamte Sortiment des Lebensmitteleinzelhandels nicht nur einen Anstieg der Endverbraucherpreise, sondern auch der Preisaufschläge gibt. Damit einher geht, dass die Schere zwischen den Auszahlungspreisen der Landwirtschaft und den Preisen der nachgelagerten Stufen zunehmend auseinandergeht. Die Landwirtschaft profitiert somit kaum von steigenden Lebensmittelpreisen, die nachgelagerten Stufen hingegen schon.

6. Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsposition der Landwirtschaft werden vorrangig auf der Kostenseite erfolgreich sein. Dabei steht vor allem die Entwicklung zu effizienteren Betriebs- und Produktionsstrukturen mit möglichen Größenvorteilen im Mittelpunkt. Ein entsprechender Strukturwandel hat bereits eingesetzt und ist aus ökonomischer Sicht sinnvoll: Der Marktaustritt ineffizienter Betriebe ist normaler Bestandteil von Wettbewerbsprozessen. Wird diese Entwicklung künstlich verlangsamt oder verhindert, können ineffiziente Betriebe nur durch staatliche Unterstützung am Markt bestehen, z. B. durch Subventionen. Schon jetzt ist die Landwirtschaft stark mit produktionsentkoppelten Zahlungen subventioniert. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive sind jedoch Förderinstrumente, die nicht zielgerichtet eingesetzt werden, nicht erstrebenswert.

7. Eine Entwicklung hin zu größeren Betriebsstrukturen ist jedoch nicht die einzige Möglichkeit, die durchschnittliche Effizienz der Betriebe anzukurbeln. Innovative Anwendungen, z. B. das precision farming, ermöglichen es, die Bewirtschaftung ressourceneffizienter zu steuern. So können beispielsweise Düngemittel exakt dort eingesetzt werden, wo sie benötigt werden, was die Input-Kosten senkt und gleichzeitig Erträge pro Hektar steigert. Die politischen Rahmenbedingungen sollten daher so gestaltet sein, dass z. B. der Einsatz moderner Produktionstechnologien, Innovationsfähigkeit oder die Erfüllung von Nachhaltigkeitszielen gefördert und belohnt werden. So können auch kleinere Betriebe von Effizienzgewinnen profitieren und im Wettbewerb bestehen. Gleichzeitig muss die Politik andere Folgen des Strukturwandels hin zu größeren Betrieben in den Blick nehmen, etwa hinsichtlich veränderter regionaler und sozialer Strukturen.

8. Daneben sollte es vorrangiges Ziel sein, den verbleibenden Wettbewerb in den der Landwirtschaft nachgelagerten Stufen wirksam zu sichern und den Auswirkungen bestehender Markt- und Verhandlungsmacht effektiv zu begegnen. Dazu sollte die Fusionskontrolle methodisch erweitert und insbesondere im Lebensmitteleinzelhandel und einzelnen Herstellermärkten deutlich strenger gehandhabt werden. Zudem gilt es, die zunehmende „Vertikalisierung“ der Branche, also die vertikale Integration mehrerer Stufen der Lieferkette, genauer zu beobachten. Denn neben potenziellen Effizienzgewinnen durch die Integration mehrerer Produktionsstufen in einer Hand kann sie auch zu einer Verstärkung der bestehenden Markt- und Verhandlungsmacht führen. Darüber hinaus führt die vertikale Integration dazu, dass der Lebensmitteleinzelhandel näher an die Landwirtschaft heranrückt, was seine Verhandlungsmacht gegenüber

landwirtschaftlichen Betrieben weiter stärkt. Dieser Prozess könnte daher negative Folgen für die Landwirtschaft sowie für Verbraucherinnen und Verbraucher haben. Der bereits jetzt hoch konzentrierte Lebensmitteleinzelhandel sowie einige Herstellermärkte verdeutlichen ferner die Notwendigkeit einer effektiven Missbrauchsaufsicht. Die Monopolkommission legt konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung von Fusionskontrolle, Missbrauchsaufsicht und Unfair Trade Practices-Regulierung vor.

9. Diese Maßnahmen sollten durch wirkungsvolle Instrumente zur besseren Bewertung der zunehmenden Marktkonzentration um die Betrachtung der Lieferkettenstrukturen, Preise, Qualität und Angebotsvielfalt ergänzt werden. Dazu ist eine systematische, institutionell verankerte Ex-Post-Evaluation vergangener Fusionskontroll- und Missbrauchsentscheidungen erforderlich, die die Monopolkommission in enger Abstimmung mit dem Bundeskartellamt leisten müsste. Ergänzend dazu sollten die Wettbewerbsverhältnisse insbesondere in der nachgelagerten Stufe ausgewählter Lebensmittellieferketten durch vertiefte empirische Analysen auf Basis hochwertiger Daten und moderner ökonometrischer Methoden weiter untersucht werden. Die dadurch gewonnenen Erkenntnisse können dazu beitragen, die Instrumente der Fusions- und Missbrauchskontrolle weiterzuentwickeln und praxisnah zu verbessern. Als punktuell wirkendes Instrument zur Verbesserung der Verfahrenspraxis sind solche Ex-post-Evaluationen zum aktuellen Zeitpunkt einer umfangreichen und aufwändigen Analyse des gesamten Sektors – beispielsweise im Rahmen einer Sektoruntersuchung – vorzuziehen.

1.2 Verwendete Daten

10. In diesem Kapitel werden die für das Gutachten verwendeten Datenquellen vorgestellt. Es wird erläutert, welche Daten für die unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen Landwirtschaft, Herstellung und Lebensmitteleinzelhandel genutzt werden. Das Gutachten basiert auf drei zentralen Primärdatenquellen, die die Grundlage der Analysen bilden und durch weitere ergänzende Datenquellen unterstützt werden. Ziel ist es, die Grundlage für die späteren Auswertungen transparent darzustellen und die Repräsentativität und Qualität der verwendeten Daten hervorzuheben.

11. Für die Untersuchung landwirtschaftlicher Betriebe greift das Gutachten auf das Testbetriebsnetz des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH) zurück, das vom Thünen-Institut in Braunschweig betreut wird. Es dient der Erstellung einer repräsentativen Stichprobe landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland, wobei die Teilnahme der Betriebe freiwillig erfolgt. Der Datensatz liefert umfassende, standardisierte Betriebs- und Buchführungsdaten auf Betriebsebene, darunter Informationen zu Kosten, Erträgen, Arbeitskräften, Kapitalausstattung und Subventionen. Die Daten werden nach einheitlichen buchhalterischen Standards erstellt und fachlich geprüft, wodurch belastbare und konsistente Kennzahlen ent-

stehen, die wirtschaftliche Lage, Strukturmerkmale und Entwicklungen der Landwirtschaft zuverlässig abbilden. Damit bietet das Testbetriebsnetz eine hervorragende Grundlage für fundierte Analysen, Vergleiche und Gutachten im Agrarsektor.¹

12. Für die Untersuchung des Wettbewerbs auf Herstellerebene werden die Daten des AFiD-Panels Industriebetriebe herangezogen, da sie eine einzigartige und verlässliche Grundlage für betriebliche Analysen in der deutschen Industrie bieten. Die Daten stellen eine besonders wertvolle Basis für gutachterliche Analysen dar. Enthalten sind zentrale betriebswirtschaftliche Kennzahlen wie Beschäftigtenzahlen, Umsätze nach In- und Ausland, Investitionen, Löhne und Gehälter sowie weitere Produktions- und Strukturmerkmale des Verarbeitenden Gewerbes. Besonders hervorzuheben ist die hohe Qualität der Daten. Sie beruhen auf amtlichen Erhebungen, werden systematisch geprüft und plausibilisiert und sind durch die Zusammenführung mehrerer Einzelstatistiken konsistent aufgebaut. Für größere Betriebe erfolgt zudem eine Totalerhebung, sodass die wichtigsten Unternehmen vollständig erfasst sind und keine Verzerrungen entstehen. Dadurch ist das Panel nicht nur methodisch sauber, sondern auch äußerst repräsentativ für die deutsche Industrie. In Kombination mit der breiten zeitlichen Abdeckung von 1995 bis 2021 ermöglicht dies verlässliche Aussagen über langfristige Entwicklungen, strukturelle Veränderungen und regionale Unterschiede. Die Daten bieten damit eine robuste, transparente und vergleichbare Basis, um wirtschaftliche Fragestellungen fundiert zu beantworten und in einem Gutachten mit hoher Aussagekraft zu belegen.²

13. Für die Untersuchung des Lebensmitteleinzelhandels stehen der Monopolkommission keine administrativen Daten des Forschungsdatenzentrums zur Verfügung. Weiterhin sind zwar Daten auf Produktebene (z. B. von NielsenIQ oder IRI – kommerzielle Anbieter von Einzelhandels- und Konsumdaten auf Basis von Scannerkassendaten) käuflich verfügbar, jedoch sind diese mit zu hohen Kosten verbunden. Sie wären methodisch anspruchsvoll auf Unternehmensebene zu aggregieren und zu bearbeiten. Aus diesen Gründen greift die Analyse auf die Orbis-Daten zurück, da sie eine breite Abdeckung von Unternehmensinformationen bieten und es ermöglichen, die wirtschaftliche Situation einzelner Betriebe zu betrachten. Die Daten enthalten unter anderem Finanzkennzahlen, Eigentümer- und Beteiligungsstrukturen sowie in vielen Fällen Bilanz-, Gewinn- und Verlustrechnungen. Damit liefern die Daten Einblicke in die Leistungsfähigkeit und Struktur relevanter Marktakteure.

14. Für den Einzelhandelsbereich ist somit keine Differenzierung nach einzelnen Lebensmittelbereichen möglich, da die Daten nur in aggregierter Form vorliegen. Zudem ist zu beachten, dass die Daten qualitativ nicht den Standard amtlicher Panelerhebungen erreichen. Sie sind nicht vollständig repräsentativ, kleinere und jüngere Unternehmen sind unterrepräsentiert, und die erfassten Firmen sind im Durchschnitt größer und produktiver als die Grundgesamtheit.

¹ Weitere Informationen zu den Testbetriebsnetzdaten befinden sich in Anhang D. Der Zugang zu den Daten des Testbetriebsnetzes war ausschließlich vor Ort am Thünen-Institut in Braunschweig möglich, da ein Remote-Zugang nicht vorgesehen war. Damit war die Datennutzung an Aufenthalte vor Ort gebunden. Ansprechpartner des Instituts haben den Zugang zu den Daten reibungslos ermöglicht und durch Hinweise zum Verständnis der Datengrundlage unterstützt.

² https://www.forschungsdatenzentrum.de/sites/default/files/afid-panel_industriebetriebe_1995-2021_mdr_teil1_statistik.pdf . Weitere Informationen zur Verwendung der Daten befinden sich in Anhang H.

Auch zentrale Merkmale wie Beschäftigung oder Produktivität werden insbesondere im unteren Bereich der Unternehmensgrößen nur unvollständig abgebildet (Bajgar u. a., 2020).³ Es sind hohe Schwankungen der Anzahl der verwertbaren Beobachtungen der Datenbank für den Lebensmitteleinzelhandel zu sehen, sodass die Analyse auf einer reduzierten kleinen Stichprobe mit relativ konstanter Beobachtungsanzahl beruht.

15. Zusätzlich zu den beschriebenen Primärdatenquellen greift das Gutachten auf weitere offizielle und branchenspezifische Datenquellen zurück, um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten. Dazu gehören Daten des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, des Statistischen Bundesamts sowie Informationen der Vereinigung der Erzeugergemeinschaft für Vieh und Fleisch e.V. Diese Quellen liefern ergänzende Statistiken und Kennzahlen, die in Kombination mit den Primärdaten eine fundierte Analyse ermöglichen.

³ Weitere Informationen zur Verwendung der Daten befinden sich in Anhang H.

Kapitel 2

Eine aggregierte Betrachtung der Lebensmittellieferketten

16. Lebensmittellieferketten sind komplexe Systeme, in denen viele oftmals spezialisierte Akteure vom landwirtschaftlichen Betrieb bis zum Endverkauf miteinander verzahnt sind. Die einzelnen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen bauen systematisch aufeinander auf und erfordern eine enge Koordination. Ein anschauliches Beispiel dafür ist die Rindfleischproduktion. Dort werden in der Zucht Kälber aufgezogen, die in der Mastphase durch gezielte Fütterung schnell an Gewicht zulegen, um das gewünschte Schlachtmass zu erreichen. Nach der Mast werden die Rinder zum Schlachthof transportiert, wo sie fachgerecht geschlachtet werden. Dabei erfolgen die Entnahme der Innereien und eine veterinärmedizinische Kontrolle, um die Fleischqualität und Lebensmittelsicherheit sicherzustellen. Anschließend werden die Rinderhälften gekühlt und abgehängt, bevor sie in Zerlegebetrieben in verschiedene Teilstücke geschnitten werden. Je nach Endprodukt können weitere Zwischenstufen hinzukommen, etwa bei der Herstellung von Convenience-Produkten, wie Hackfleisch, Burgerpatties oder verarbeiteten Fertiggerichten, die zusätzliche Verarbeitungsschritte, Mischungen oder Qualitätskontrollen erfordern. Auch die Reifung von Spezialitäten, wie Dry-Aged-Beef oder die Herstellung von Wurstwaren und Trockenfleischprodukten, umfassen weitere spezifische Produktionsschritte. Die finalen Produkte werden verpackt und etikettiert. Durch Kühltransporte gelangen die Produkte schließlich zur finalen Vertriebsstation. Rindfleisch wird über viele verschiedene Vertriebskanäle angeboten, darunter sind neben Discontnern und Supermärkten auch traditionelle Metzgereien, Restaurants, die Hotelleriebranche sowie Großverbraucher, wie Kantinen und Cateringfirmen. Die Rindfleischproduktion tangiert zudem weitere Branchen, z. B. die Saatgut- und Futtermittelindustrie.

17. In diesem Gutachten werden die wettbewerblichen Entwicklungen auf den verschiedenen Stufen der Lebensmittellieferkette analysiert. Die Analyse konzentriert sich auf die drei Stufen Landwirtschaft, Lebensmittelherstellung und Lebensmitteleinzelhandel. Diese Stufen repräsentieren die größten Wertschöpfungsanteile und sind die Hauptakteure bei der Preisbildung. Zudem existieren zumindest für die Landwirtschaft sowie für die Lebensmittelherstellung umfassende Daten. Bereiche wie Transport, Großhandel oder Gastronomie sind fragmentierter, in sich heterogener und weniger transparent. Dies erschwert eine einheitliche Betrachtung.

18. In diesem Kapitel werden die drei Stufen aggregiert betrachtet, d. h. es wird nicht zwischen den unterschiedlichen Lieferketten wie Milch, Fleisch etc. differenziert. Ziel ist es, Entwicklungen über die Zeit zu analysieren, um Veränderungen in der Marktstruktur oder Wettbewerbsbedingungen zu identifizieren. Ein Schwerpunkt dieses Kapitels ist die Analyse der Preisaufschläge, um deren Entwicklung und mögliche Einflussfaktoren zu untersuchen.

2.1 Strukturwandel prägt die Landwirtschaft

19. Die Landwirtschaft umfasst verschiedene Bereiche wie den Pflanzenbau, die Tierhaltung, den Gartenbau, den Weinbau sowie zunehmend auch die Produktion von nachwachsenden

Rohstoffen für industrielle und energetische Zwecke. Darüber hinaus trägt sie durch Landschaftspflege, den Erhalt ökologischer Lebensräume und die Bewirtschaftung von Grünland zur Gestaltung und Sicherung vielfältiger Kulturlandschaften bei.⁴

20. Die wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft in Deutschland ist im europäischen Vergleich gering. Gemessen an der Bruttowertschöpfung lag ihr Anteil 2023 bei rund 0,9 Prozent der gesamten Bruttowertschöpfung. Dies liegt deutlich unter dem Durchschnitt der Europäischen Union, der 1,6 Prozent beträgt. Ein historischer Blick verdeutlicht die abnehmende Bedeutung der Landwirtschaft in Deutschland. Im Jahr 1975 lag der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung noch bei etwa 4,4 Prozent.⁵ Dies ist ein Hinweis auf einen anhaltenden Strukturwandel hin zu einer stärkeren dienstleistungs- und industriegeprägten Wirtschaftsstruktur.

21. Deutschland zählte 2023 insgesamt rund 255.010 landwirtschaftliche Betriebe. Diese nutzen etwa die Hälfte der Gesamtfläche Deutschlands. Die durchschnittliche Betriebsgröße liegt bei 65 Hektar. Auch hier zeigt sich ein deutlicher Strukturwandel.⁶ 1975 gab es noch über 900.000 landwirtschaftliche Betriebe, wobei diese mit rund 14 Hektar Fläche pro Betrieb wesentlich kleiner waren.⁷ Dieser Strukturwandel geht jedoch nicht mit einer einheitlichen Entwicklung einher, sondern ist von Unterschieden in der Betriebsstruktur geprägt und war auch in den letzten Jahren weiterhin zu beobachten (Abbildung 2.1).⁸ Im Jahr 2023 verfügten rund 84 Prozent aller Betriebe über eine Fläche von maximal 100 Hektar. Die übrigen Betriebe bewirtschafteten jedoch zusammen rund 63 Prozent der gesamten Agrarfläche. Diese Zahlen zeigen eine konzentrierte Flächenbewirtschaftung durch größere Betriebe.

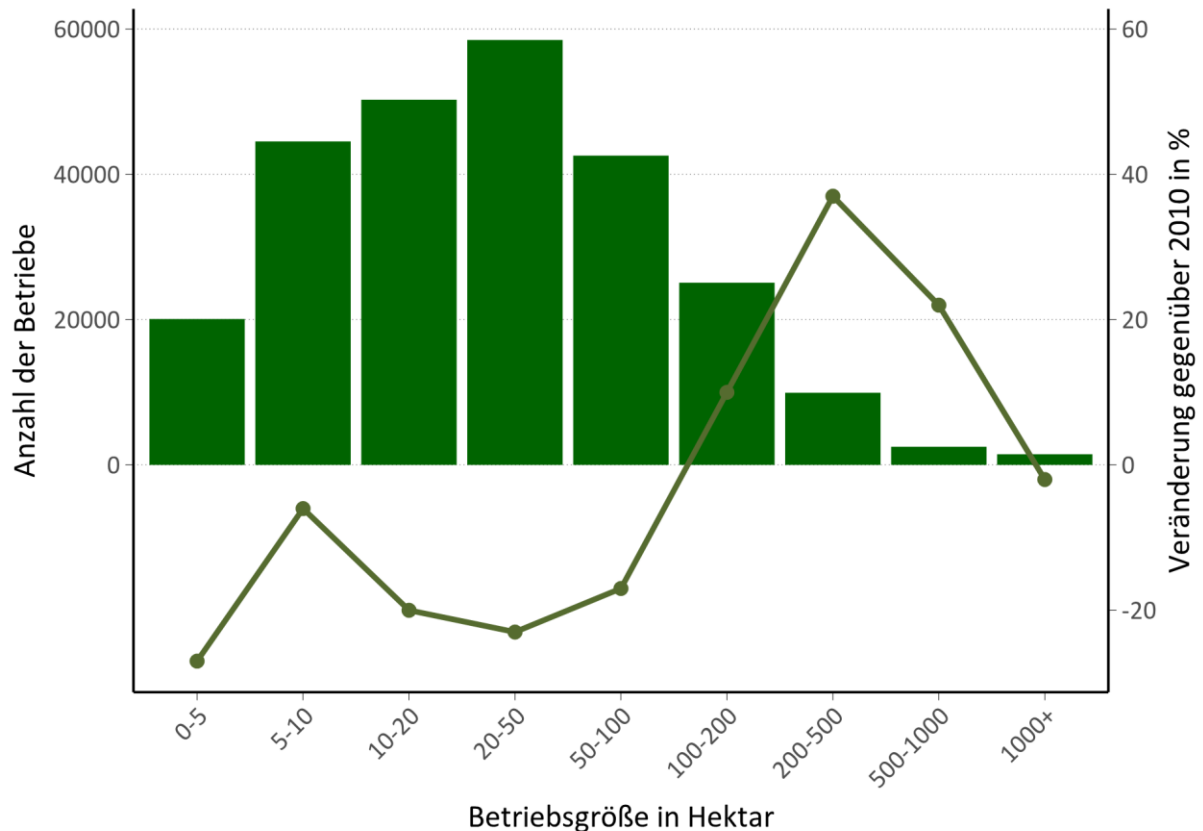
⁴ Diese Aspekte werden im weiteren Verlauf des Gutachtens nicht vertieft behandelt, da der Fokus auf den Produkten der Landwirtschaft und deren Interaktionen mit den nachgelagerten Wertschöpfungsstufen liegt.

⁵ Eurostat (Online data code: nama_10_a10, National accounts indicator: B1G).

⁶ Zahlen, die sich auf Zeiträume vor der deutschen Wiedervereinigung beziehen, erfassen ausschließlich das Gebiet der damaligen Bundesrepublik Deutschland (früheres Bundesgebiet einschließlich West-Berlin).

⁷ Statistisches Bundesamt (Tabelle: 41271-0001).

⁸ Die durchschnittliche Betriebsgröße lag 2010 beispielsweise bei 56 Hektar.

Abbildung 2.1: Anzahl und Größe landwirtschaftlicher Betriebe in 2023

Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Tabelle: 41271-0002.

22. Im Jahr 2023 waren in der deutschen Landwirtschaft rund 875.900 Menschen beschäftigt. Zwanzig Jahre zuvor lag diese Zahl noch bei knapp über 1.300.000 Beschäftigten. Rund 46 Prozent der heutzutage Beschäftigten sind entweder Betriebsinhaber oder Familienangehörige. Diese Personen bilden oft die tragenden Säulen der Betriebe. Darüber hinaus sind etwas mehr als ein Viertel angestellte Arbeitskräfte sowie etwa dieselbe Anzahl Saisonarbeitskräfte (Statistisches Bundesamt, 2020). Saisonkräfte sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die insbesondere zur Erntezeit für einen begrenzten Zeitraum in landwirtschaftlichen Betrieben arbeiten und deren Beschäftigung auf maximal sechs Monate befristet ist.⁹ Durchschnittlich arbeiten nur etwa 29 Prozent der Beschäftigten das ganze Jahr über in Vollzeit. Der hohe Anteil an Teilzeitkräften erklärt sich nicht nur durch die vielen Saisonarbeitskräfte, sondern auch durch die Existenz vieler Nebenerwerbsbetriebe, in denen die landwirtschaftliche Tätigkeit nicht die einzige Einkommensquelle darstellt.

23. Ein Blick in die weitere Vergangenheit verdeutlicht diesen tiefgreifenden Strukturwandel in der Landwirtschaft. Im Jahr 1975 waren 6,6 Prozent der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft

⁹ Da nicht alle Arbeitskräfte in Vollzeit tätig sind, wird ihre Arbeitsleistung in sog. Arbeitskräfteeinheiten erfasst. Umgerechnet auf Vollzeitstellen betrug die gesamte Arbeitsleistung 457.200 Arbeitskräfteeinheiten. Davon entfallen 228.200 Arbeitskräfteeinheiten auf Familienarbeitskräfte (50,0 Prozent), 174.500 auf angestellte Arbeitskräfte (38,2 Prozent) sowie 54.400 auf Saisonarbeitskräfte (11,8 Prozent).

tätig, heutzutage liegt dieser Anteil bei 1,2 Prozent.¹⁰ Durch technischen Fortschritt, den Einsatz moderner Maschinen und effizientere Produktionsmethoden reduzierte sich der Arbeitsaufwand. Landmaschinen, wie Erntemaschinen oder Melkanlagen, ermöglichten es, mit weniger Personal größere Flächen bzw. größere Tierbestände zu bewirtschaften und höhere Erträge zu erzielen. Gleichzeitig machten die hohen Investitionen in moderne Technik die Landwirtschaft zu einem kapitalintensiveren Geschäft.

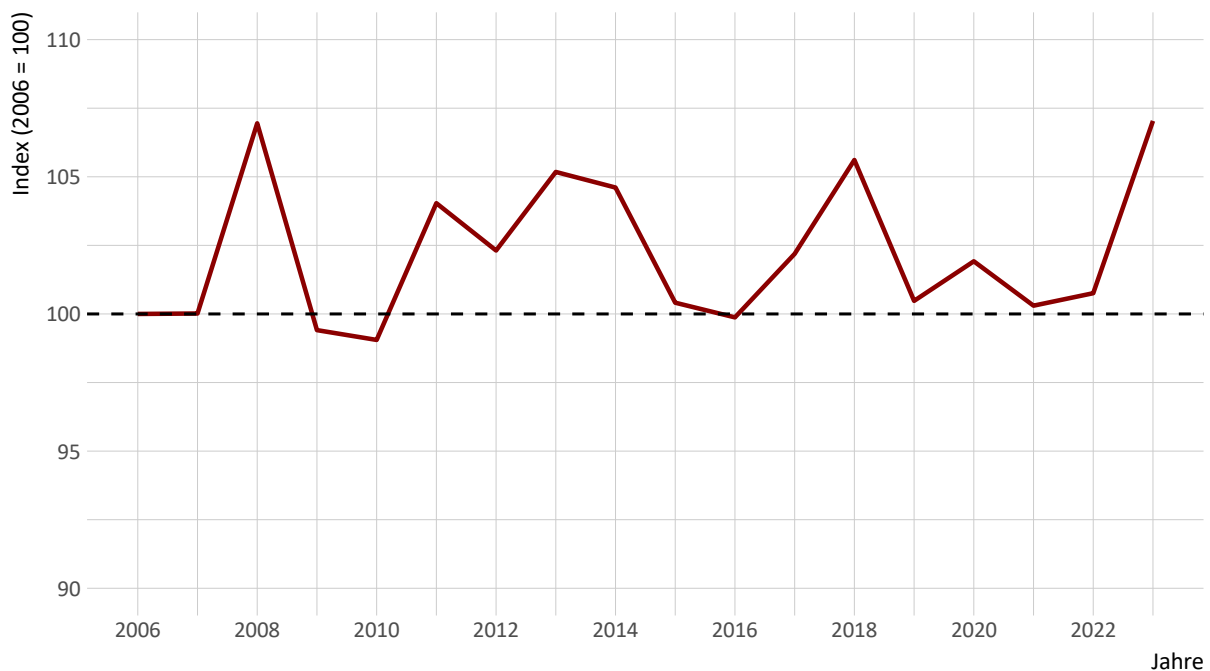
24. Das vorliegende Gutachten befasst sich mit der Wettbewerbssituation entlang der Lieferketten. Als ein zentrales Maß hierfür werden Preisauflschläge herangezogen. Diese bilden das Verhältnis von Preisen zu Grenzkosten ab.¹¹ Ein Preisauflschlag von eins bedeutet, dass die Betriebe ihre Preise in Höhe der Grenzkosten festsetzen. Ein Preisauflschlag oberhalb von eins bedeutet entsprechend, dass die Betriebe in der Lage sind, einen Aufschlag auf die Grenzkosten am Markt durchzusetzen. Die Preisauflschläge stellen somit eine wichtige Kennzahl dar, um aus der beobachtbaren Evidenz Rückschlüsse auf das Wettbewerbsverhalten innerhalb der Lieferketten zu ziehen.¹² Geringere Preisauflschläge deuten in der Tendenz auf ein intensiveres Wettbewerbsumfeld hin.

25. Es ist zu beobachten, dass die durchschnittlichen indexierten Preisauflschläge aller landwirtschaftlichen Betriebe zwischen 2006 und 2023 um geringe sieben Prozentpunkte variieren (Abbildung 2.2). Dies bedeutet jedoch nicht zwingend, dass die Betriebe ein relativ konstantes Wettbewerbsumfeld haben, da die Variation der Preisauflschläge von verschiedenen teilweise gegensätzlichen Treibern beeinflusst wird. Diese werden in den folgenden Kapiteln weiter diskutiert; sie umfassen beispielsweise Effizienzsteigerungen durch Betriebsgröße, fortschreitende Produktionstechnologien oder Variation der Preise auf Beschaffungs- oder Absatzmärkten.

¹⁰ Im Jahr 1954 war sogar etwa jeder fünfte Erwerbstätige in der Landwirtschaft tätig (Statistisches Bundesamt, 2025).

¹¹ In der folgenden Analyse der verschiedenen Lieferketten werden weitere Finanzkennzahlen herangezogen. Anhang C bietet einen Überblick zu den verschiedenen Kennzahlen und deren Berechnung. Die präsentierten Preisauflschläge basieren auf der Grundlage der Produktionsmethode mit durchschnittlichen Kostenanteilen als Basis für die Outputelastizität der Betriebe. Anhang G beinhaltet eine Beschreibung der Preisauflschlag-Schätzung und zugrundeliegenden Annahmen sowie eine Präsentation der durchschnittlichen Kostenanteile auf der landwirtschaftlichen Ebene der Lieferketten.

¹² Abbildung 2.2 und Abbildung 2.3 basieren auf dem Testbetriebsnetz des BMLEH. Anhang D sowie das vorangehende Kapitel 1.2 beinhalten Hintergrundinformationen und deskriptive Statistiken zum Datensatz.

Abbildung 2.2: Indexierte Preisaufschläge landwirtschaftlicher Betriebe

Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Trimming: 5.–95. Perzentil. Preisaufschläge berechnet mit durchschnittlichen Kostenanteilen der Materialausgaben als Maß für die Outputelastizität. Die Berechnung wird in Anhang G beschrieben. Durchschnitt gewichtet mit Hochrechnungsfaktor und Umsatzerlösen.

26. Ein bedeutender Teil des landwirtschaftlichen Einkommens sind die Agrarsubventionen, deren Grundlage die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union ist. Das gegenwärtige Subventionssystem basiert hauptsächlich auf den 2003 eingeführten flächenabhängigen Direktzahlungen, die unabhängig vom tatsächlichen Produktionsumfang gewährt werden. Für den Programmplanungszeitraum von 2021 bis 2027 der GAP sind insgesamt EUR 387 Mrd. kalkuliert (Europäische Kommission, 2025). Hiervon stehen Deutschland jährlich etwa EUR 6,3 Mrd. zur Verfügung.¹³

27. Die zweckentbundenen, rein flächenabhängigen Zahlungen werden als finanzielle Unterstützung für die Landwirtschaft ohne konkrete Vorgaben oder Bedingungen ausgezahlt und dienen vor allem der Einkommensstützung. Ergänzend hierzu bestehen Mechanismen, die einen Teil der Zahlungen an die Erreichung bestimmter umwelt- oder sozialpolitischer Ziele, beispielsweise Landschaftspflege oder Biodiversitätsschutz, koppeln.¹⁴ Diese Subventionen sollen

¹³ Vgl. <https://www.bund.net/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik/>, Abruf am 05. November 2025.

¹⁴ Dazu zählen beispielsweise Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel, biologische Vielfalt und die Erhaltung von Lebensräumen (Art. 5 lit. b, Art. 6 Abs. 1 lit. d, e GAP-Strategieplan-VO) sowie Beschäftigungsförderung und Gleichstellung (Art. 6 Abs. 1 lit. h GAP-Strategieplan-VO). Dies wird vor allem durch die mit den Reformen 2013 und 2023 verstärkte Integration umweltpolitischer Ziele in die Förderungsbedingungen („Cross-Compliance“, ab 2023 „Konditionalitäten“) und die finanzielle Unterstützung freiwilliger Umweltmaßnahmen („Greening“, ab 2023 durch die „Eco-Schemes“) umgesetzt, mit denen beispielsweise umwelt- und klimafreundliche Bewirtschaftungsmethoden gefördert werden. Sozialpolitische Ziele wurden erstmals ab 2023 in den Subventionsrahmen aufgenommen.

unter anderem den Beitrag der Landwirtschaft zum Gemeinwohl vergüten, der andernfalls nicht abgegolten würde.¹⁵ In diesem Gutachten wird das Subventionsdesign nur punktuell dort thematisiert, wo es einen direkten Bezug zur wettbewerblichen Position in der Lieferkette geben könnte. Dass Subventionen insgesamt ein erheblicher Eingriff in den freien Markt sind und daher auch dem Beihilferecht nach Art. 107 ff. AEUV unterliegen, bedarf hier keiner Vertiefung.

28. Insgesamt machten Direktzahlungen im Jahr 2020 in Deutschland rund 30,1 Prozent des Faktoreinkommens landwirtschaftlicher Betriebe aus.¹⁶ Damit liegt Deutschland knapp über dem Durchschnitt der europäischen Mitgliedstaaten von 29,9 Prozent (Coca u. a., 2023).¹⁷ Auch die durchschnittlichen Profitraten der Betriebe zeigen ein vergleichbares Muster: Die Subventionszahlungen tragen durchschnittlich 20 Prozent zu den Profitraten der Landwirtschaft bei (Abbildung 2.3) und stellen eine substanzielle Einkommensstütze für die Betriebe dar.¹⁸

29. Es lassen sich somit mehrere Trends in der Branche erkennen, insbesondere eine sinkende Zahl landwirtschaftlicher Betriebe bei gleichzeitig steigender durchschnittlicher Betriebsgröße. Parallel dazu lässt sich ein rückläufiger Anteil an der Bruttowertschöpfung in Deutschland beobachten, was im europäischen Vergleich besonders stark ausgeprägt ist. Die durchschnittlichen Preisaufschläge zeigen keinen eindeutigen Trend.

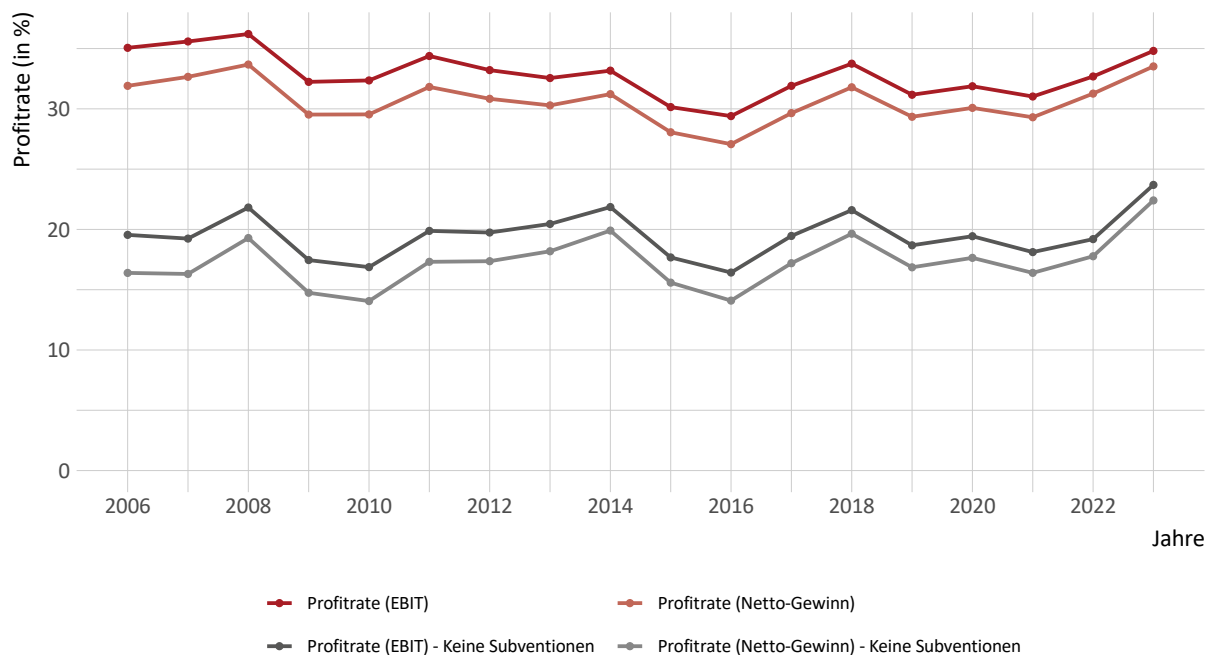
30. Die Betriebe, die am Markt bestehen, können sich trotz eines unsicheren, global vernetzten Marktumfelds weitgehend behaupten. Dabei spielen staatliche Subventionen eine zentrale Rolle: Sie tragen wesentlich zur Stabilisierung der Einkommen bei. Gleichzeitig ist zu hinterfragen, inwieweit zweckungebundene Subventionszahlungen Innovations- und Effizienzanreize setzen. Diese Zahlungen können den Status quo erhalten, ohne einen klaren Beitrag zur Kostenreduktion oder technologische Modernisierung zu leisten. In Verbindung mit der bürokratischen Belastung, insbesondere für kleinere Betriebe, kann dies zu Ineffizienzen führen.

¹⁵ Beispielsweise leisten Förderprogramme wie die der Moor-Renaturierung einen Anreiz, Treibhausgasemissionen zu mindern und mit dem Anbau von Paludikulturen Zugang zu neuen Märkten wie die Bauwirtschaft zu ermöglichen.

¹⁶ Das landwirtschaftliche Faktoreinkommen misst die Vergütung aller Produktionsfaktoren (Land, Kapital, Arbeit), unabhängig davon, ob sie im Eigentum des Betriebs stehen oder gepachtet, gemietet bzw. geliehen sind. Es stellt den gesamten Wert dar, der von einer Einheit der landwirtschaftlichen Produktionstätigkeit erzeugt wird. $\text{Landwirtschaftliches Faktoreinkommen} = \text{Wert der landwirtschaftlichen Produktion} - \text{variable Betriebskosten} - \text{Abschreibungen} - \text{Steuern} + \text{Subventionen}$.

¹⁷ Die Ergebnisse weisen eine große Spannweite auf. In Schweden liegt der Anteil der Direktzahlungen mit 52,1 Prozent am höchsten, während er in den Niederlanden mit 9,4 Prozent am niedrigsten ist.

¹⁸ Bei der Interpretation ist zu beachten, dass es sich um eine statische Berechnung handelt. Die ausgewiesenen Profitraten mit und ohne Subventionen unterstellen eine unveränderte Produktionsmenge. Mögliche Anpassungsreaktionen der Betriebe bei einem tatsächlichen Wegfall der Subventionen, etwa durch Mengenreduktion, bleiben unberücksichtigt.

Abbildung 2.3: Profitraten in der Landwirtschaft mit/ohne Subventionen

Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Trimming: 5.–95. Perzentil. Durchschnitte gewichtet mit Hochrechnungsfaktor und Umsatzerlösen. Die Berechnung der Finanzkennzahlen wird in Anhang C beschrieben.

31. Die nachfolgende lieferkettenspezifische Analyse bestätigt und vertieft diese Erkenntnisse auf disaggregierter Ebene. Der Strukturwandel zeigt sich nicht nur in der aggregierten Entwicklung der Märkte, sondern auch in der disaggregierten Produktionsweise einzelner Betriebe. In allen Branchen ist ein starker Anstieg der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität beobachtbar, welcher unter anderem auf modernisierte Produktionsformen und die Digitalisierung von Prozessen zurückgeführt werden kann.

32. Die Entwicklung hin zu digitaler Landwirtschaft wird bereits konkret von staatlicher Seite durch verschiedene Förderinstrumente angereizt.¹⁹ Besonders hervorzuheben sind dabei die Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, welche im Rahmen der Bekanntmachung zur Förderung Künstlicher Intelligenz in der Landwirtschaft, der Lebensmittelkette, einer gesundheitsfördernden Ernährung sowie in den ländlichen Räumen gefördert werden.²⁰

¹⁹ Einen umfassenden Überblick zur Innovationsförderung im Bereich der Nutztierhaltung und Pflanzen stellt das BMLEH auf der Webseite zur Verfügung: Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat 2025a.

²⁰ Dieses Programm umfasst 36 Projektverbünde, die mit insgesamt EUR 44 Mio. gefördert werden. Diese sind beispielsweise das Projekt AI²: Mithilfe künstlicher Intelligenz soll die Identifikation von Blattläusen im Ackerbau deutlich beschleunigt werden, um ihren Befall schneller und gezielter bekämpfen zu können. Ein zweites Beispiel ist das Projekt EVOLECTION: Eine KI-gestützte 3D-Kameratechnologie unterstützt Schweinezuchtbetriebe dabei, eigene Zuchtsauen präziser auszuwählen und so die Tiergesundheit sowie genetische Vielfalt im Bestand zu sichern (vgl. Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung, 2021).

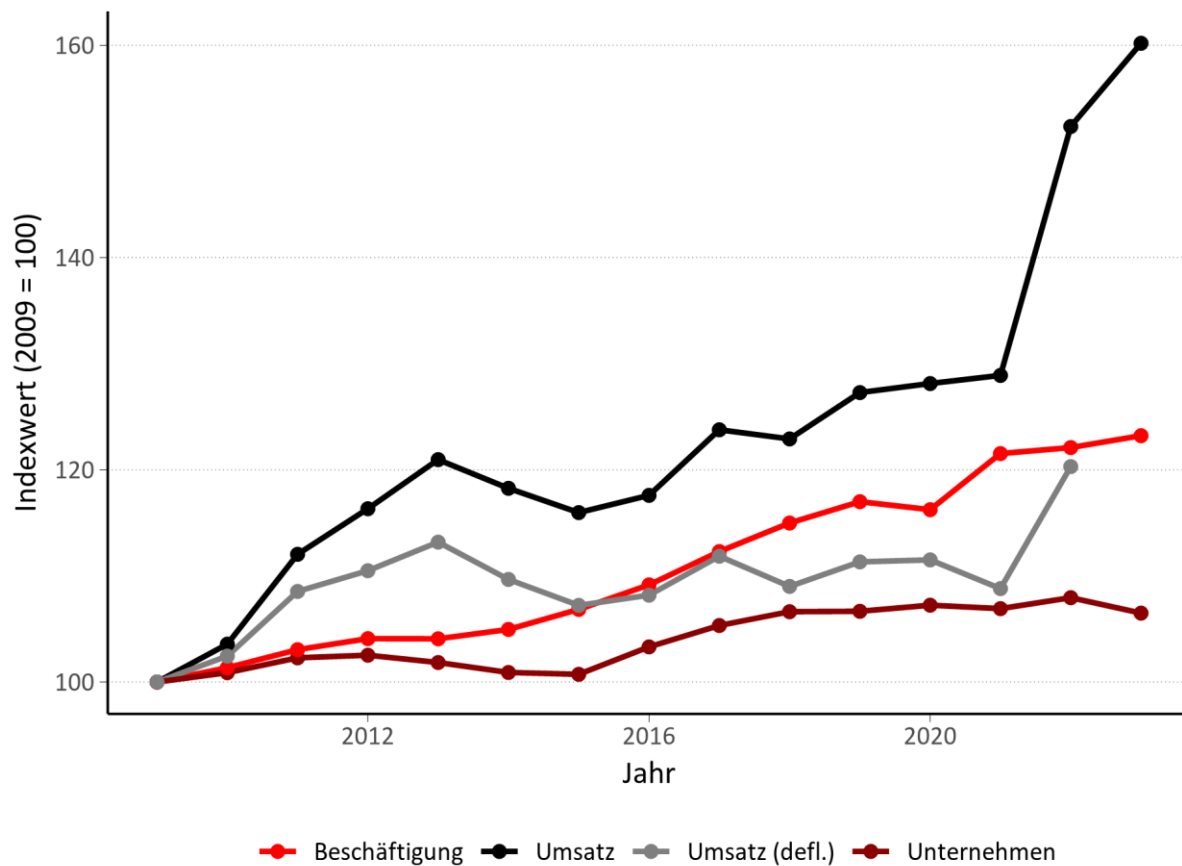
33. Durch Erzeugergemeinschaften, Ausnahmen vom Kartellrecht, Genossenschaften, Subventionen etc. haben landwirtschaftliche Betriebe eine geschützte wettbewerbliche Ausgangsposition in Deutschland. Da die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise jedoch stark von exogenen Faktoren wie internationalen Angebots- und Nachfrageschocks abhängen, bleiben Risiken bestehen. Hinzukommt, wie im Folgenden zu zeigen ist, dass sie erheblichem Druck durch Hersteller und Lebensmitteleinzelhandel ausgesetzt sind. Eine Verbesserung der Situation der Landwirtschaft kann daran ansetzen, die Konzentration der nachgelagerten Marktstufen aufzubrechen und missbräuchliche Praktiken von Herstellern und Lebensmitteleinzelhandel stärker zu unterbinden. Zentral ist es, zusätzlich auf der Kostenseite anzusetzen: Bürokratielasten sind zu reduzieren, Innovationen und Anpassungsprozesse sind zu fördern. Die Entwicklung und insbesondere die verbreitete Implementierung effizienter und innovativer Technologien sollte vorangetrieben werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft zu gewährleisten.

2.2 Bei den Lebensmittelherstellern steigen die Preisaufschläge

34. Die Herstellung von Lebensmitteln bildet einen zentralen Teil der Ernährungswirtschaft und umfasst vielfältige Bereiche wie die Fleisch- und Wurstverarbeitung, Milchverarbeitung, Getreide- und Backwarenherstellung, Getränkeindustrie, Süßwarenherstellung sowie Obst- und Gemüseverarbeitung. Sie steht in enger Verbindung mit der Landwirtschaft, die als Rohstofflieferant dient, und dem Lebensmitteleinzelhandel, der als Absatzkanal fungiert. Um die Entwicklung in der Herstellung näher darzustellen, werden im Folgenden zunächst die Anzahl der Betriebe, die Beschäftigtenzahlen sowie der Umsatz aufgezeigt, bevor abschließend auf die Preisaufschläge eingegangen wird.

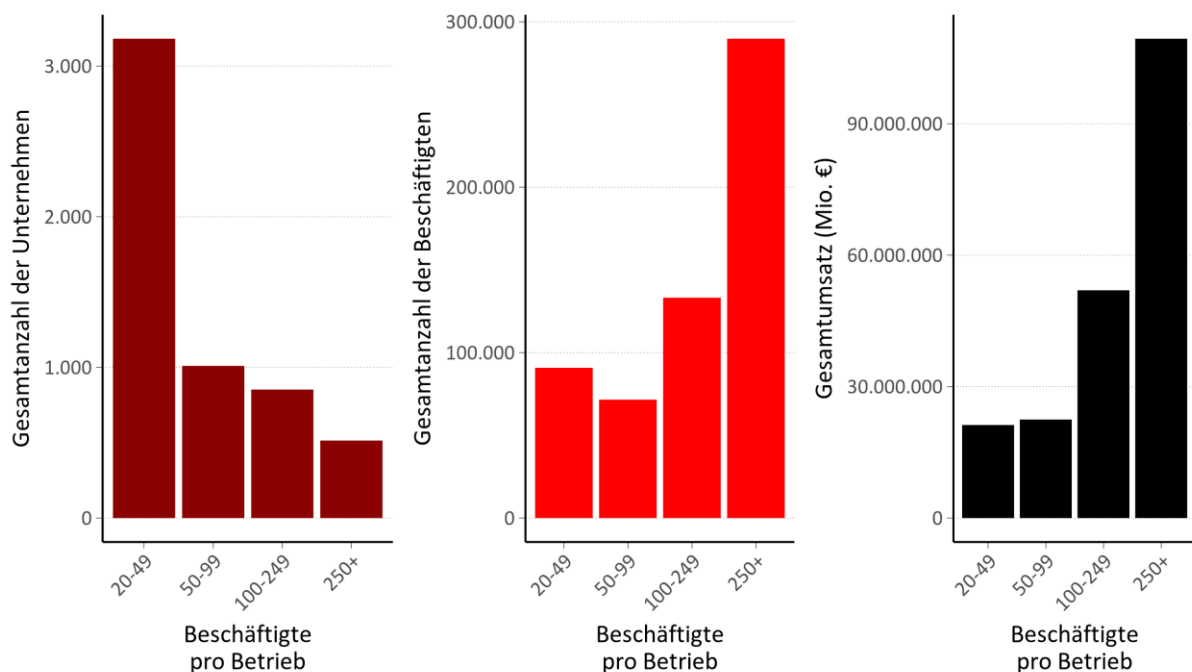
35. Die Anzahl der Betriebe in der Lebensmittelherstellung zeigte in den letzten Jahren eine leicht steigende Tendenz (Abbildung 2.4). Im Jahr 2009 existierten in Deutschland 5.220 Betriebe, während es 2023 insgesamt 5.559 Betriebe waren. Auch die Beschäftigtenzahl in der Lebensmittelherstellung ist über die Jahre kontinuierlich gewachsen. Während 2009 rund 475.044 Menschen in der Branche tätig waren, stieg diese Zahl bis 2023 auf 585.321 Beschäftigte an. Ein besonderer Trend zeigt sich im Umsatz der Lebensmittelherstellung. Im Jahr 2009 betrug der Gesamtumsatz der Branche EUR 128,02 Mrd. Über die Jahre hinweg war ein kontinuierlicher Anstieg zu verzeichnen. In 2022 gab es sogar einen sprunghaften Anstieg, sodass 2022 ein Umsatz von EUR 195,04 Mrd. erreicht wurde. Dabei handelt es sich deutlich um den größten Anstieg in dem Beobachtungszeitraum. Ein Jahr später stieg der Umsatz weiter auf EUR 205,08 Mrd. Ein Teil dieses Umsatzanstiegs ist auf die gestiegene Inflation zurückzuführen. Die deflationierte Entwicklung sollte daher bei der Bewertung der Umsatzentwicklung mitberücksichtigt werden.²¹

²¹ Inflationsbedingte Preissteigerungen führen zu einem Anstieg des nominalen Umsatzes, ohne dass dies mit einem entsprechenden Zuwachs beim realen Absatzvolumen einhergeht.

Abbildung 2.4: Entwicklung der Betriebe in der Lebensmittelherstellung

Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Tabelle: 42271-0003.

36. Die deutsche Lebensmittelherstellung ist durch eine große Bandbreite an Betriebsgrößen geprägt (Abbildung 2.5). Die Anzahl kleiner und mittlerer Unternehmen (20–249 Beschäftigte) ist besonders hoch. Allein in der Klasse 20–49 Beschäftigte gibt es 3.182 Unternehmen, in der Klasse 100–249 Beschäftigte immerhin noch 853. In den Größenklassen ab 250 Beschäftigten gibt es lediglich 514 Unternehmen. Obwohl Großunternehmen deutlich seltener sind, sind sie wichtige wirtschaftliche Akteure. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Anzahl der Beschäftigten. Großunternehmen beschäftigen mit insgesamt 289.758 Mitarbeitern nahezu genauso viel Personen wie alle kleinen und mittleren Unternehmen zusammen (295.563 Beschäftigte). Die kleinen und mittleren Unternehmen erwirtschaften gemeinsam EUR 95,7 Mrd., während die Großunternehmen mit insgesamt EUR 109,4 Mrd. einen höheren Gesamtumsatz generieren.

Abbildung 2.5: Betriebskennzahlen in der Lebensmittelherstellung nach Größenklassen

Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Tabelle: 42271-0005.

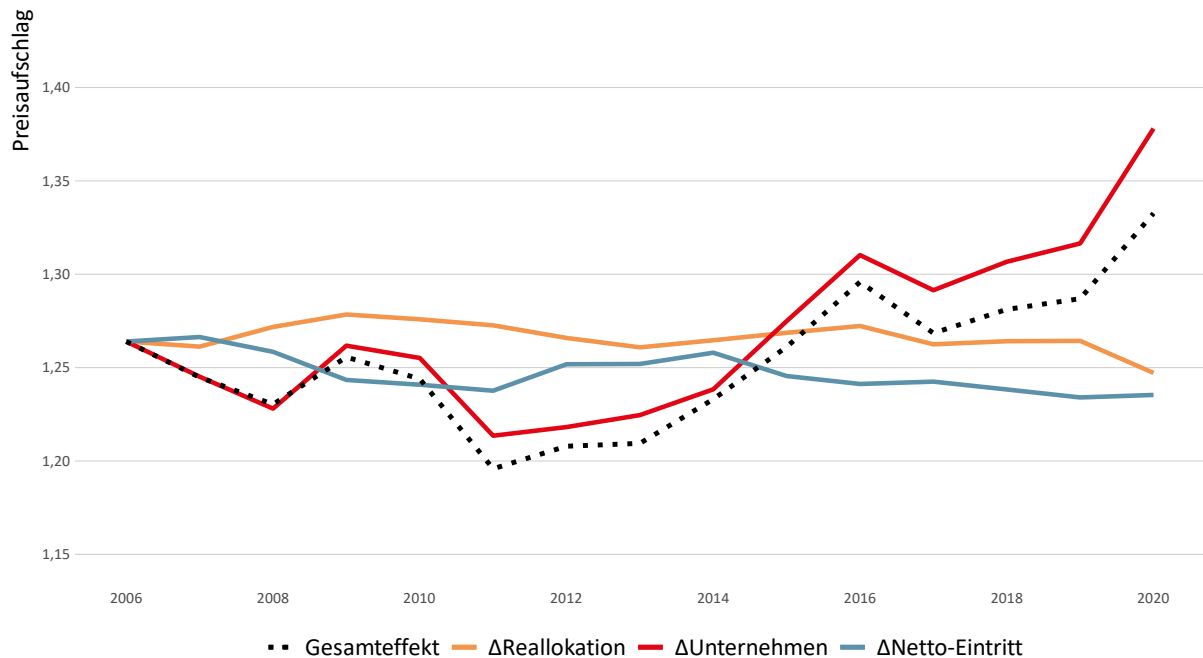
37. Abbildung 2.6 zeigt die nach Umsatz gewichteten Preisaufschläge der Unternehmen in der Lebensmittelherstellung. Der Gesamteffekt ergibt sich als umsatzgewichteter Durchschnitt der Preisaufschläge (schwarz gestrichelter Verlauf). Dieser Gesamteffekt lässt sich wiederum in drei Teile aufteilen: 1) Veränderungen innerhalb der Unternehmen selbst (roter Verlauf): Das zeigt, ob die einzelnen Unternehmen im Durchschnitt höhere oder niedrigere Preisaufschläge verlangen als früher. 2) Verschiebungen im Marktanteil (orangener Verlauf): Wenn Firmen mit hohen Preisaufschlägen mehr verkaufen und dadurch wichtiger werden, steigt dieser Wert. Wenn solche Firmen an Bedeutung verlieren, sinkt er. 3) Ein- und Austritte von Firmen (blauer Verlauf): Dieser Effekt zeigt, wie sich der Durchschnitt verändert, wenn neue Firmen dazukommen oder bestehende Firmen den Markt verlassen.²²

38. In den Jahren von 2007 bis 2011 sinken die gewichteten Preisaufschläge von 26 Prozent auf 20 Prozent. Ab 2011 ist eine Änderung des Trends erkennbar. Die gewichteten Preisaufschläge steigen bis 2020 auf 33 Prozent. Das heißt, im Jahr 2020 lag der Preis im gewichteten Durchschnitt 33 Prozent über den Grenzkosten (also die zusätzlichen Kosten für die Produktion einer weiteren Einheit). Der Verlauf des gewichteten Durchschnitts wird überwiegend durch die Veränderungen der Preisaufschläge innerhalb der Unternehmen selbst (in Rot) getrieben. Die Effekte, die durch die Verschiebung der Marktanteile oder die Eintritte und Austritte von

²² Dies muss nicht zwangsläufig einen Markteintritt oder -austritt bedeuten, sondern kann auch einfach die Aufnahme oder den Austritt aus der Stichprobe darstellen. Ursache hierfür ist, dass Teile der AfID-Daten alle vier Jahre neu gezogen werden, wodurch sich entsprechende Veränderungen auch in dieser Komponente niederschlagen. Aus diesem Grund wird diese Komponente hier nicht für die Marktanalyse verwendet.

Unternehmen verursacht werden, verlaufen unauffällig. Dies bedeutet, dass es keine ersichtliche Tendenz gibt, dass Unternehmen mit relativ hohen oder kleinen Preisauflschlägen überproportional Marktanteile gewinnen oder verlieren bzw. eintreten oder austreten. Daher haben es Unternehmen der Lebensmittelherstellung im Durchschnitt geschafft, über die Jahre hinweg größere Margen für sich zu behalten.

Abbildung 2.6: Preisauflschläge und deren Komponenten (Hersteller)



Eigene Darstellung. Anmerkungen: Die dargestellten Preisauflschläge basieren auf einer Gross-Output (GO)-Schätzung mit Translog-Spezifikation. Die Zerlegung in die Teilkomponenten wird in Anhang H beschrieben. Quelle: AFiD-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

39. Um die Wettbewerbsimplikationen von Höhe und Verlauf der Preisauflschläge einschätzen zu können, ist es notwendig zu verstehen, ob diese durch Veränderung bei den Grenzkosten oder bei den Preisen entstehen. Preisauflschläge können zum Beispiel steigen, weil Preise steigen bei konstanten Grenzkosten oder weil die Kosten sinken bei konstanten Preisen. Grenzkosten sind aber in der Regel nicht beobachtbar. Jedoch kann der Verlauf der Grenzkosten mithilfe des Verlaufs der Preisauflschläge und der Preise approximiert werden.²³

40. Abbildung 2.7 zeigt Preise, Preisauflschläge und die resultierenden approximierten Grenzkosten als Index mit dem Basisjahr 2006.²⁴ Als erstes ist zu erkennen, dass Grenzkosten mehr schwanken als Preise. Von 2006 bis 2011 steigen die Grenzkosten stärker als die Preise. In diesem Zeitraum fallen folglich die Preisauflschläge. Ab 2013 sinken sowohl die Preise als auch die Grenzkosten, letztere aber wesentlich stärker. Folgerichtig steigen die Preisauflschläge bis 2016

²³ Siehe Anhang H für eine Beschreibung der Vorgehensweise zur Approximation des Verlaufs der Grenzkosten.

²⁴ Das bedeutet, dass das Diagramm den prozentualen Verlauf mit Bezug auf das Jahr 2006 darstellt.

an. Ab 2017 steigen die Preisaufschläge weiter, jedoch weil die Preise steigen und die Grenzkosten weitgehend horizontal verlaufen.

41. Der Zusammenhang von Preiswachstum und Wachstum der approximierten Grenzkosten ist in Abbildung 2.8 dargestellt. Dabei wird dieser Zusammenhang als Kostenüberwälzungsrate dargestellt. Die Kostenüberwälzungsrate bei den Lebensmittelherstellern beträgt 0,62. Das heißt: Bei einer Änderung der Grenzkosten von 1 Prozent wird eine Änderung der Preise von 0,62 Prozent beobachtet. Diese unvollständige Kostenüberwälzung und die steigenden Preisaufschläge lassen darauf schließen, dass die Hersteller nicht besonders stark unter Wettbewerbsdruck stehen.

Kostenüberwälzungsrate

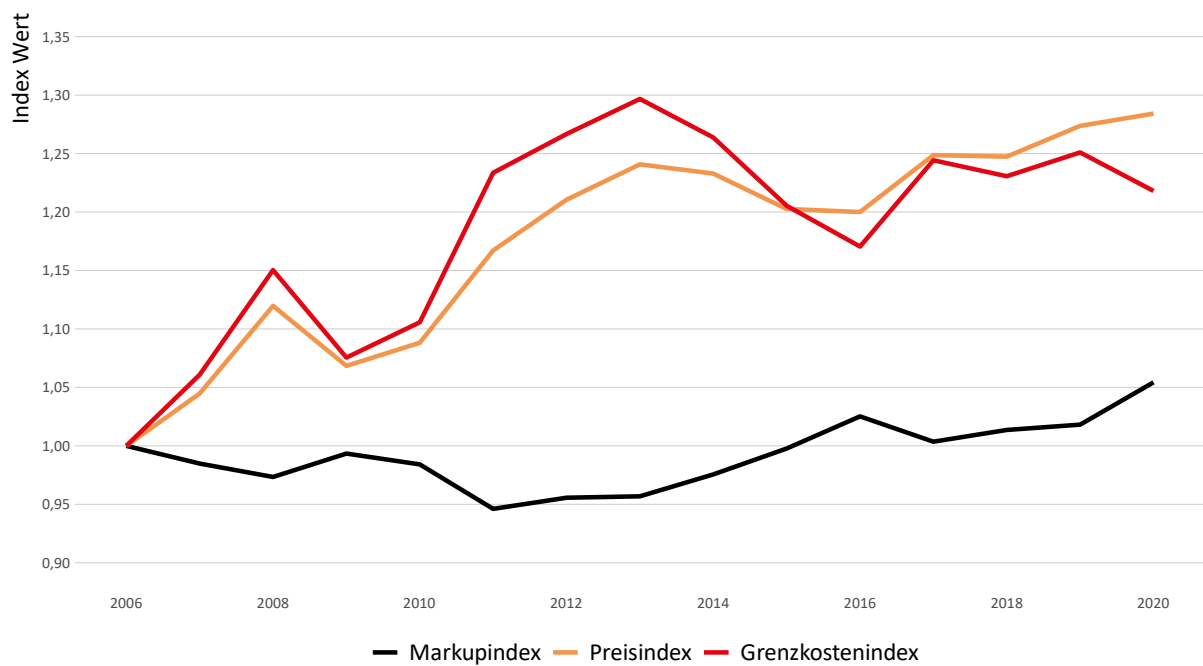
Unter der Kostenüberwälzungsrate versteht man den Anteil einer Kostenänderung, den Unternehmen in Form veränderter Verkaufspreise an ihre Kundinnen und Kunden weitergeben. Eine Kostenüberwälzungsrate von 1 bedeutet, dass Unternehmen ihre Preise im gleichen Ausmaß anpassen, wie sich ihre Kosten verändern, die Kosten werden also vollständig überwält. Liegt die Rate dagegen unter 1, werden Kostenänderungen nur teilweise weitergegeben, während Unternehmen einen Teil der Belastung oder Entlastung selbst tragen. Die Höhe der Kostenüberwälzungsrate liefert wichtige Hinweise auf die Wettbewerbsintensität eines Marktes. Die Kostenüberwälzungsrate sollte im Zusammenhang mit weiteren Indikatoren, wie der Höhe und/oder dem Verlauf der Preisaufschläge, interpretiert werden, um fundierte Rückschlüsse über die Wettbewerbsintensität zu ziehen.

Rate ≈ 1

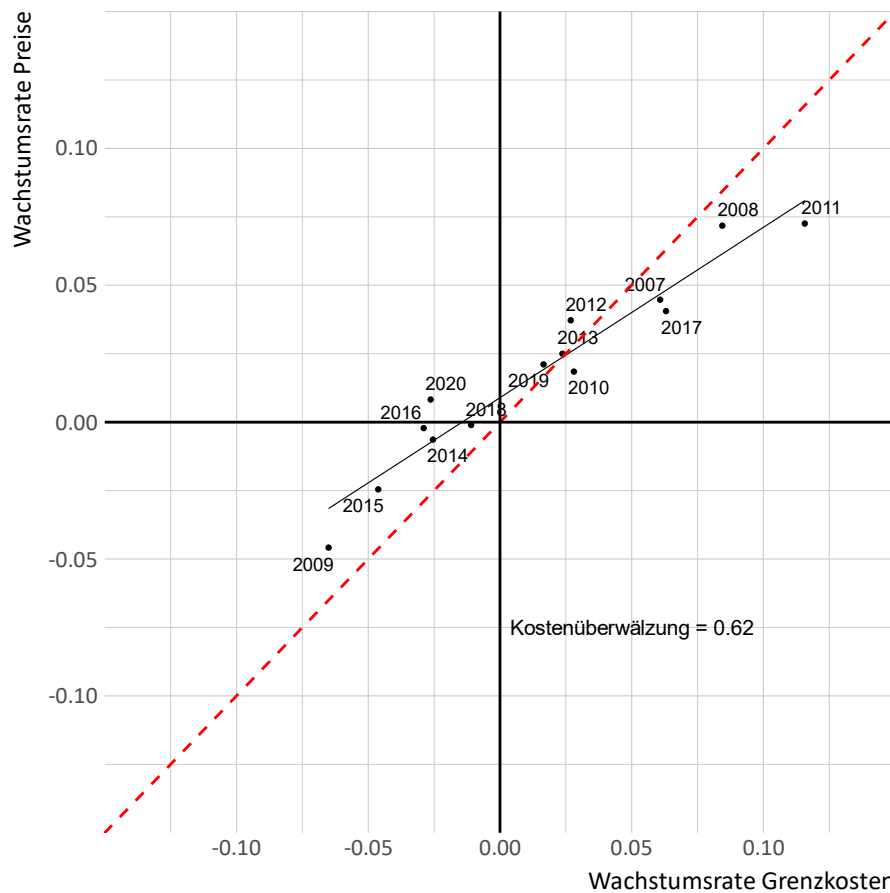
Typisch bei konstanten Grenzkosten und funktionsfähigem Wettbewerb, da Unternehmen nur begrenzte Preissetzungsspielräume haben und Kostenänderungen direkt weitergeben.

Rate < 1

Unternehmen geben Kostenänderungen – sowohl steigende als auch sinkende – nicht vollständig weiter und nutzen vorhandene Preissetzungsspielräume (Hinweis auf Marktmacht).

Abbildung 2.7: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Hersteller)

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C10). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AFiD-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

Abbildung 2.8: Kostenüberwälzung Hersteller

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C10). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Die dazu benötigten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AFID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

2.3 Hinweise auf Wettbewerbsprobleme im Lebensmitteleinzelhandel

42. Der Lebensmitteleinzelhandel bildet die letzte Stufe der Lebensmittellieferkette und versorgt Verbraucherinnen und Verbraucher mit Nahrungsmitteln sowie weiteren Artikeln des täglichen Bedarfs. Nachfolgend wird dargelegt, wie sich der deutsche Lebensmitteleinzelhandel in unterschiedliche Geschäftstypen gliedert und wie sich die Marktanteile in den letzten Jahrzehnten deutlich zugunsten vier großer Anbieter verschoben haben. Zu den vier mit Abstand größten Lebensmitteleinzelhändlern in Deutschland zählen Edeka, die Schwarz-Gruppe (Lidl, Kaufland), die Rewe-Gruppe sowie Aldi, die zusammen den überwiegenden Teil des Marktes beherrschen und damit maßgeblich die Wettbewerbsbedingungen in der Branche prägen. Anschließend werden verschiedene Indizien diskutiert, die auf mögliche Wettbewerbsprobleme hindeuten, darunter stark steigende Verbraucherpreise in den letzten Jahren sowie eine zu-

nehmende Marktkonzentration durch wettbewerbsbedenkliche Unternehmenszusammenschlüsse. Ferner ist zu klären, warum für eine weitergehende Aussage über die Wettbewerbsbedingungen dieser Marktstufe lieferkettenspezifischen Aussagen zum Lebensmitteleinzelhandel erforderlich sind.

43. Im deutschen Lebensmitteleinzelhandel gibt es verschiedene Geschäftstypen, die sich vor allem durch ihre Sortimentsbreite unterscheiden. Dabei variiert insbesondere das Angebot an Food-Produkten (also Nahrungs- und Genussmitteln), Non-Food-I-Produkten (wie Körperpflegeartikeln, Reinigungsmitteln und Tiernahrung) sowie Non-Food-II-Produkten (z. B. Textilien, Elektrogeräten oder Spielwaren). Supermärkte führen ein breites Lebensmittelvollsortiment und Non-Food-I-Artikel, haben aber nur einen geringen Anteil an Non-Food-II-Artikeln. Verbrauchermärkte unterscheiden sich hauptsächlich durch ihre größere Verkaufsfläche und bieten zusätzlich ein umfangreicheres Non-Food-II-Sortiment an. Ein SB-Warenhaus führt ein umfassendes Lebensmittelvollsortiment sowie ein umfangreiches Non-Food-Angebot. Discounter zeichnen sich wiederum durch ihr kleines Sortiment aus stark nachgefragten Lebensmitteln und Non-Food-Artikeln aus.²⁵

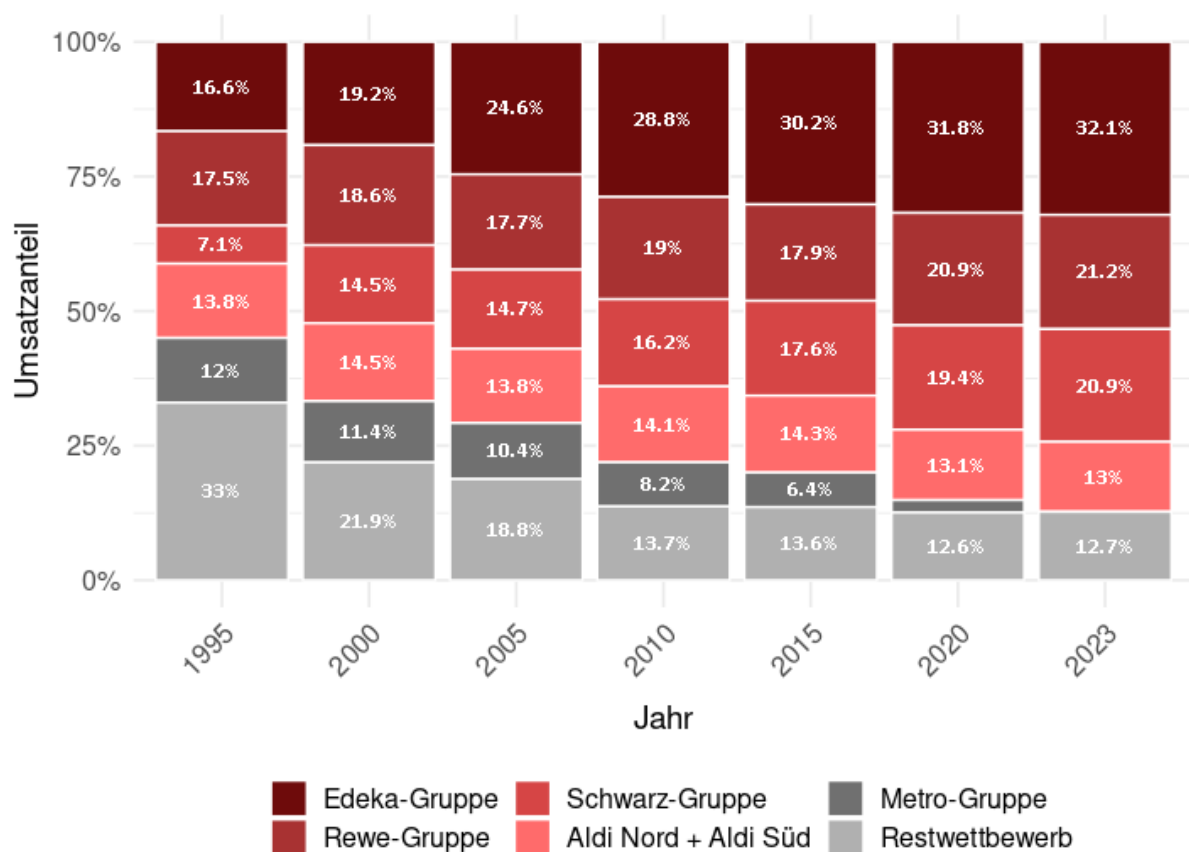
44. Das Bundeskartellamt legt bei Marktdefinitionen, die den Lebensmitteleinzelhandel betreffen, meist einen einheitlichen Sortimentsmarkt zugrunde, der typische Food-Produkte sowie Non-Food-I-Produkte umfasst. Die Einzelhandelstypen werden bei der sachlichen Marktabgrenzung zunächst zusammen betrachtet. Für eine mögliche detaillierte wettbewerbliche Analyse werden jedoch die Unterschiede in Sortimentsbreite, Sortimentstiefe und Preisgestaltung berücksichtigt. So kann der Wettbewerb zwischen einem SB-Warenhaus und einem Verbrauchermarkt ausgeprägt sein, da beide ein ähnlich breites Sortiment mit ähnlichen Preisstrategien bieten und dadurch im Wettbewerb besonders nah beieinanderliegen.

45. Da viele Unternehmen mehrere Einzelhandelstypen betreiben, sind Umsatzanteile einzelner Formate nur begrenzt aussagekräftig. So betreibt beispielsweise die Rewe-Gruppe sowohl Vollsortimenter als auch Discounter in Form von Penny-Märkten. Die Schwarz-Gruppe ist mit Lidl im Discounter-Segment und mit Kaufland im Bereich der SB-Warenhäuser vertreten. Ein Blick auf die Umsatzanteile einzelner Unternehmen zeigt deshalb ein aussagekräftigeres Bild des Marktes (Abbildung 2.9). Die Edeka-Gruppe konnte ihren Anteil von 16,6 Prozent im Jahr 1995 auf 32,1 Prozent im Jahr 2023 steigern. Auch die Rewe-Gruppe hat ihren Anteil von 17,5 Prozent im Jahr 1995 kontinuierlich auf 21,2 Prozent im Jahr 2023 erhöht. Die Schwarz-Gruppe ist ebenfalls gewachsen und hat 2023 einen Anteil von 20,9 Prozent erreicht. Aldi Nord und Aldi Süd, welche die größte Discounter-Gruppe bilden, haben ihre Position mit einem Anteil von 13 Prozent im Jahr 2023 konsolidiert. Die Metro-Gruppe hingegen hat stark an Umsatzanteil verloren. Die übrigen Wettbewerber haben in den letzten Jahrzehnten deutlich an Bedeutung verloren. Während 1995 noch rund ein Drittel des Marktes auf kleinere und unabhängige Anbieter entfiel, sank dieser Anteil bis 2023 auf 12,7 Prozent. Dies liegt daran, dass große Handelsgruppen durch Zusammenschlüsse gewachsen sind und kleinere Wettbewerber entweder übernommen wurden oder Umsatzanteile an die großen Ketten verloren haben. Neben dem

²⁵ Es gibt zudem Lebensmittelgeschäfte, die sich durch eine Verkaufsfläche von 100 bis unter 400 qm auszeichnen. Sie bieten ein begrenztes Sortiment an Lebensmitteln und Non-Food-I-Artikeln an.

Lebensmitteleinzelhandel bestehen weiterhin spezialisierte Absatzstrukturen, die das Marktgeschehen ergänzen. Dazu zählen beispielsweise Metzgereien beim Fleischverkauf, deren Zahl jedoch rückläufig ist, sowie Bäckereien bei Backwaren, die zunehmend Konzentrationstendenzen aufweisen.²⁶ Darüber hinaus tragen auch Weinhändler sowie Märkte mit regionalen Angeboten (z. B. Obst, Gemüse, Käse oder Fisch) zu dieser Vielfalt bei. Diese Anbieter tragen durch ihre handwerkliche Produktion, regionale Verankerung und individuellen Sortimente zu einer größeren Angebotsvielfalt bei. Insgesamt können sie somit einen zusätzlichen belebenden Effekt auf das Marktumfeld ausüben.

Abbildung 2.9: Entwicklung der Umsatzanteile des Lebensmitteleinzelhandels



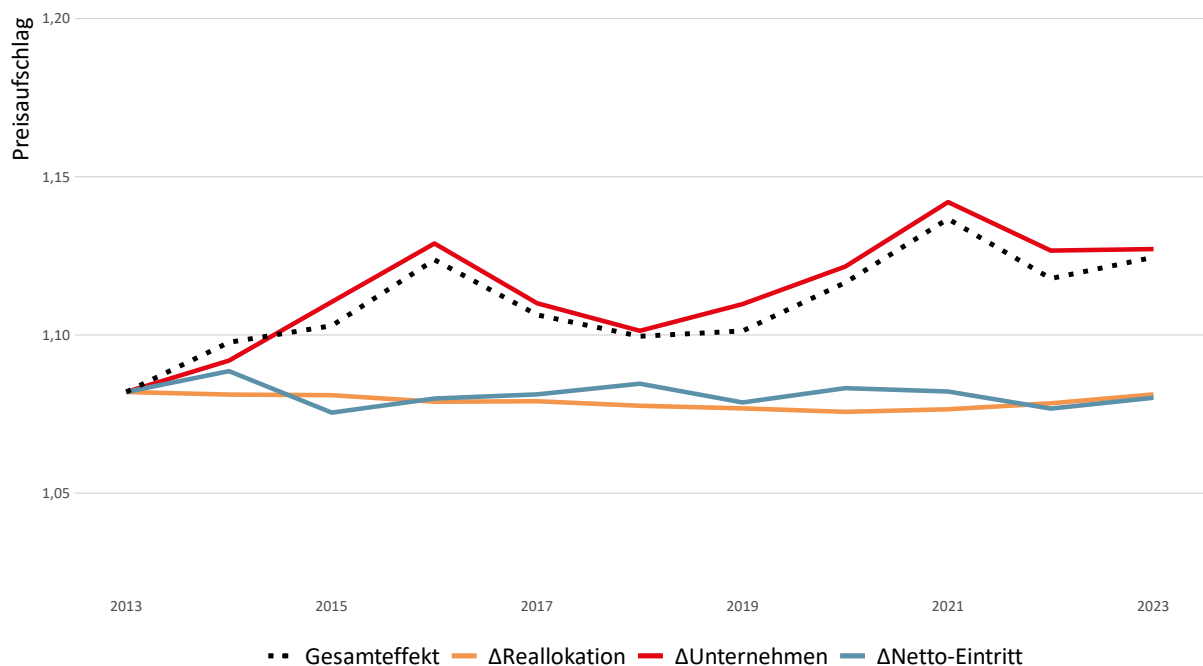
Eigene Darstellung. Datenquelle: Analyse von Lademann & Associates auf Basis von Nielsen TradeDimensions, LZ Retailytics und M+M EUROdata (https://www.datawrapper.de/_TZWy6/)

46. Abbildung 2.10 zeigt die nach Umsatz gewichteten Preisaufschläge der Unternehmen im Lebensmitteleinzelhandel. Der Gesamteffekt ergibt sich als umsatzgewichteter Durchschnitt der Preisaufschläge (schwarz gestrichelter Verlauf). Dieser Gesamteffekt lässt sich wie zuvor in Textziffer 37 erklärt in Teilkomponenten zerlegen. Es ist zu erkennen, dass der gewichtete Durchschnitt seit 2013 mit Schwankungen von 8 auf 12 Prozent ansteigt. Das heißt, in dem Jahr

²⁶ Vgl. Kapitel 3.3.7 und Kapitel 3.4.6.

2023 liegt im Durchschnitt der Preis 12 Prozent über den Grenzkosten. In dem Verlauf ergeben sich Spitzen bei den Preisaufschlägen in den Jahren 2016 und 2021. Der steigende Verlauf des Gesamteffekts ist auf ansteigende Preisaufschläge der Lebensmitteleinzelhändler zurückzuführen und wird nicht durch eine Verschiebung von Marktanteilen oder Marktein- und -austritten verursacht. In den beiden Jahren hoher Inflation in 2022 und 2023 ist keine Erhöhung der Preisaufschläge zu beobachten.

Abbildung 2.10: Preisaufschläge und deren Komponenten (Einzelhandel)

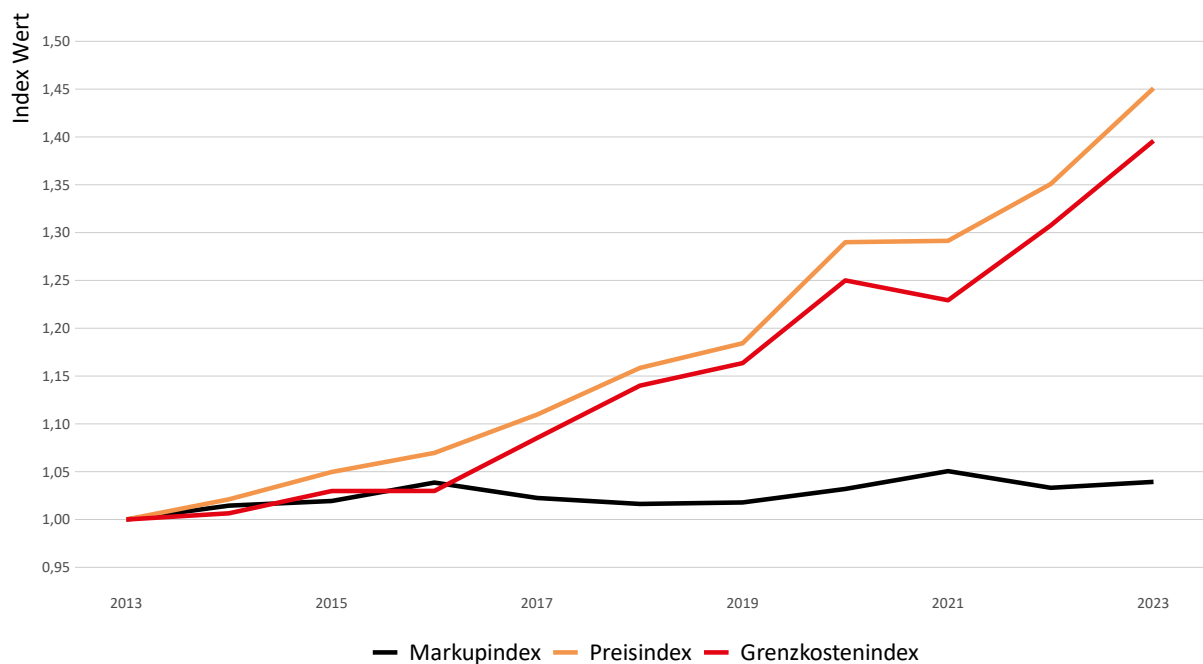


Eigene Darstellung. Anmerkungen: Die dargestellten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation. Die Zerlegung in die Teilkomponenten wird in Anhang H beschrieben. Quelle: Datenbank Orbis Europe des Anbieters Moodys; eigene Berechnungen.

47. Analog zur Analyse der Hersteller wird in Abbildung 2.11 der Verlauf der indexierten Preisaufschläge, Preise und approximierten Grenzkosten nun für den Lebensmitteleinzelhandel dargestellt.²⁷ Dadurch lässt sich prüfen, ob die dort beobachteten Veränderungen der Preisaufschläge auf Preis- oder Kosteneffekte zurückzuführen sind. Da Grenzkosten nicht direkt beobachtbar sind, erfolgt die Annäherung erneut über den gemeinsamen Verlauf von Preisen und Preisaufschlägen.²⁸ Als erstes ist zu erkennen, dass Preise in keiner Periode fallen. Weiterhin ist deutlich zu erkennen, dass die beiden Spitzen der Preisaufschläge in den Jahren 2016 und 2021 durch sinkende Grenzkosten verursacht werden, die sich nicht in fallenden Preisen widerspiegeln.

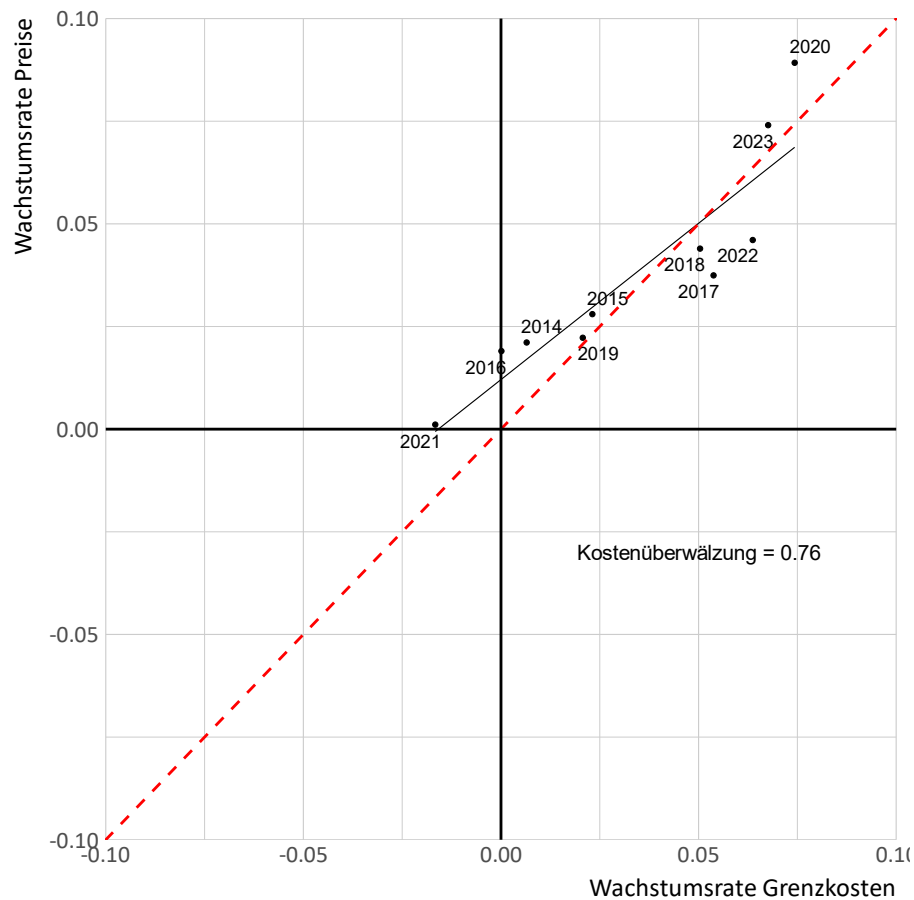
²⁷ Das Basisjahr für den Lebensmitteleinzelhandel ist 2013, was bedeutet, dass das Diagramm den prozentualen Verlauf mit Bezug auf das Jahr 2013 darstellt.

²⁸ Siehe Anhang H für eine Beschreibung der Vorgehensweise zur Approximation des Verlaufs der Grenzkosten.

Abbildung 2.11: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Einzelhandel)

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_trtu_a, Business Trend indicator: NETTUR). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf Orbis Europe des Anbieters Moody's; eigene Berechnungen.

48. Wie bereits bei der vorherigen Analyse der Hersteller zeigt Abbildung 2.12 den Zusammenhang von Preis- und Kostenentwicklung nun für den Lebensmitteleinzelhandel. Die Darstellung der Kostenüberwälzungsrate folgt dabei dem gleichen Konzept wie zuvor und ermöglicht einen Vergleich, in welchem Umfang Kostenänderungen in diesem Markt an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben werden. Eine Rate nahe 1 deutet dabei auf intensiven Wettbewerb hin, während eine deutlich niedrigere Rate auf geringere Wettbewerbsintensität und vorhandene Preissetzungsspielräume schließen lässt. Die Kostenüberwälzungsrate im Lebensmitteleinzelhandel liegt bei 0,76. Das bedeutet, dass eine Veränderung der Grenzkosten um 1 Prozent mit einer Preisänderung von lediglich 0,76 Prozent einhergeht. Diese unvollständige Kostenweitergabe wie auch die steigenden Preisaufschläge und stetig steigenden Preise deuten darauf hin, dass der Wettbewerbsdruck im Lebensmitteleinzelhandel vergleichsweise gering ist.

Abbildung 2.12: Kostenüberwälzung (Einzelhandel)

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_trtu_a, Business Trend indicator: NETTUR). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Die dazu benötigten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf Orbis Europe des Anbieters Moodys; eigene Berechnungen.

49. Die dargestellten Ergebnisse beruhen auf durchschnittlichen Preisaufschlägen und Preisindizes des Lebensmitteleinzelhandels. Aufgrund mangelnder Datenverfügbarkeit können in diesem Gutachten für den Lebensmitteleinzelhandel keine Preisaufschläge für einzelne Produktgruppen (z. B. Milcherzeugnisse) oder einzelne Produkte (z. B. Joghurt) ermittelt werden. Dementsprechend lassen sich mithilfe dieser Preisaufschläge keine Erkenntnisse über die Rolle des Lebensmitteleinzelhandels bei einzelnen Lieferketten ableiten. Preisaufschläge können zwischen Produktkategorien variieren, abhängig von Faktoren wie Nachfrageelastizität, Wettbewerbssituation, Produktionskosten oder der Marktmacht einzelner Anbieter. So ist unklar, ob spezifische Produktgruppen denselben Entwicklungstrend aufweisen wie der Gesamtdurchschnitt. Vor diesem Hintergrund lassen sich aus den durchschnittlichen Preisaufschlägen keine Aussagen zur Verhandlungsmacht des Lebensmitteleinzelhandels in Lieferketten ableiten. Erst durch eine differenzierte Analyse könnte überprüft werden, in welchem Ausmaß beispielsweise

Handelsmarken und zunehmende vertikale Integration die Verhandlungsmacht des Lebensmitteleinzelhandels in einzelnen Lieferketten tatsächlich beeinflussen.²⁹

50. Wichtig ist, dass der Umstand, dass aus den vorliegenden Preisaufschlägen keine verlässlichen Aussagen zur Verhandlungsmacht des Lebensmitteleinzelhandels abgeleitet werden können, nicht impliziert, dass es im Lebensmitteleinzelhandel keine wettbewerblichen Probleme gibt. Nachfolgend werden zahlreiche Indizien diskutiert, welche darauf hindeuten, dass im deutschen Lebensmitteleinzelhandel Probleme aus wettbewerblicher Perspektive bestehen. Zwar beziehen sich die vorliegenden Indizien in erster Linie auf die Preisgestaltung im Lebensmitteleinzelhandel, jedoch kann Marktmacht auch auf anderen Ebenen der Absatzmärkte wirken, etwa durch Einfluss auf die Produktvielfalt, die Qualität oder die Verfügbarkeit von Waren.

²⁹ Daten auf Produktebene würden eine deutlich präzisere Analyse ermöglichen, da sie Entwicklungen einzelner Produktgruppen oder Produkte abbilden könnten. Solche Daten sind jedoch für diese Analyse nicht verfügbar gewesen, da sie mit hohen Kosten verbunden sind. Als mögliche Einschränkung granularer Daten sei jedoch anzumerken, dass diese Datensätze oftmals nur bestimmte Produktsegmente (z. B. den Markt für Joghurt) erfassen und damit nicht den gesamten relevanten Sektor (z. B. den Milchsektor) abdecken, was eine umfassende und vergleichbare Auswertung einschränkt.

Nicht-Preis-Effekte von Marktmacht

Nachfolgend werden Beispiele gezeigt, wie sich Marktmacht im Lebensmitteleinzelhandel auf den Absatzmarkt auswirken kann.

Anpassungen im Sortiment	Das Produktsortiment kann stärker nach Ertragsinteressen des Lebensmitteleinzelhandels und weniger nach Verbraucherinteressen gestaltet werden. Dies kann u. a. zu sinkender Produktvielfalt führen (Alibeiki u. a., 2020; Argentesi u. a., 2021; Kim/Yeo, 2022).
Verfügbarkeit von Produkten	Der Lebensmitteleinzelhandel hat geringere Anreize, Produktbestandslücken (d. h. zeitweilige Nichtverfügbarkeit von Produkten für Verbraucherinnen und Verbraucher) zu vermeiden (Matsa, 2011).
Innovationen	Die Anreize zu innovieren können gering sein. Im Lebensmitteleinzelhandel kann dabei zwischen Produkt-, Prozess- und Serviceinnovation unterschieden werden.
Packungsgröße	Die Packungsgröße wird bei gleichbleibendem Preis verkleinert („Shrinkflation“).
Produktqualität	Die Qualität bzw. der Service wird bei gleichbleibendem Preis reduziert („Skimpflation“).

51. Das Bundeskartellamt hat 2014 in einer Sektoruntersuchung die Nachfragemacht im Lebensmitteleinzelhandel untersucht. Die Untersuchung zeigt, dass das deutsche Preisniveau im Jahr 2011 im europäischen Vergleich im Mittelfeld lag. Betrachtet man Staaten der Europäischen Union mit einem ähnlichen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf verkleinert dies die Vergleichsgruppe neben Deutschland auf elf Länder.³⁰ Auch innerhalb dieser Vergleichsgruppe befand sich Deutschland preislich im Mittelfeld.

³⁰ Es wurden ausschließlich Länder berücksichtigt, deren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf höchstens 30 Prozentpunkte über oder unter dem deutschen Wert lag. Neben Deutschland umfasst dies die Niederlande, Großbritannien, Italien, Frankreich, Belgien, Österreich, Finnland, Irland, Schweden, Dänemark und Spanien.

52. Hier muss zuerst betont werden, dass die Aussagekraft von internationalen Preisvergleichen im Hinblick auf das Wettbewerbsniveau einer Branche zwar informativ, aber begrenzt ist. Zum einen basiert der verwendete Eurostat-Index auf ausgabenbasierten Haushaltsstichproben und berücksichtigt damit auch Einkaufsstätten, die nicht unmittelbar dem Lebensmitteleinzelhandel zuzurechnen sind. Zum anderen sind die Mehrwertsteuersätze in Europa nicht harmonisiert und liegen insbesondere in skandinavischen Ländern deutlich über dem deutschen Niveau. Darüber hinaus erheben einige Staaten spezielle Abgaben, wie etwa eine Zuckersteuer in Frankreich, die das Preisniveau zusätzlich beeinflussen können. Zudem werden Preise von zahlreichen Faktoren auf Anbieter- und Nachfrageseite beeinflusst. Wichtige Einflussgrößen auf der Angebotsseite sind Produktionskosten, Produkteigenschaften sowie Art und Intensität staatlicher Regulierung, während auf der Nachfrageseite insbesondere das Einkommen und Konsumpräferenzen eine Rolle spielen (Bundeskartellamt, 2014).

53. Zu besonders niedrigen Preisen im deutschen Lebensmitteleinzelhandel müsste die Marktgröße führen.³¹ Deutschland ist der deutlich größte Markt in der EU. Allein Edeka erzielt in Deutschland höhere Umsätze als der gesamte Lebensmitteleinzelhandel in den Niederlanden.³² Zudem sind in Deutschland vier der fünf größten Lebensmitteleinzelhändler Europas aktiv. Die Skaleneffekte sollten zu niedrigeren Einkaufspreisen und geringeren Produktionskosten bei Handelsmarken führen. Umsatzstärkere Lebensmitteleinzelhändler verfügen beispielsweise über erweiterte Möglichkeiten zur vertikalen Integration, wodurch sie im Vergleich zu Wettbewerbern mit geringeren Umsätzen Kostenvorteile erzielen können. Zum Beispiel sind drei der vier größten deutschen Einzelhändler mit eigenen Werken in der Fleischverarbeitung tätig, ein Umstand, der in anderen europäischen Ländern nur selten zu beobachten ist.

54. Dass Marktgröße und vertikale Integration Kostenvorteile schaffen können, zeigt sich auch im Vergleich zwischen Deutschland und Österreich. Die österreichische Wettbewerbsbehörde hat festgestellt, dass Lebensmittel in Österreich im Durchschnitt 10 bis 15 Prozent teurer sind als in Deutschland. Der Hauptgrund dafür sind höhere Einkaufspreise, die österreichische Händler zahlen müssen. In Konsequenz ist die Differenz zwischen Netto-Verkaufspreisen und Einkaufspreisen in beiden Ländern nahezu gleich (Bundeswettbewerbsbehörde, 2023). Dadurch zeigen die Preisunterschiede vor allem die unterschiedlichen Kostenstrukturen und weniger die Stärke des Wettbewerbs in den einzelnen Ländern.

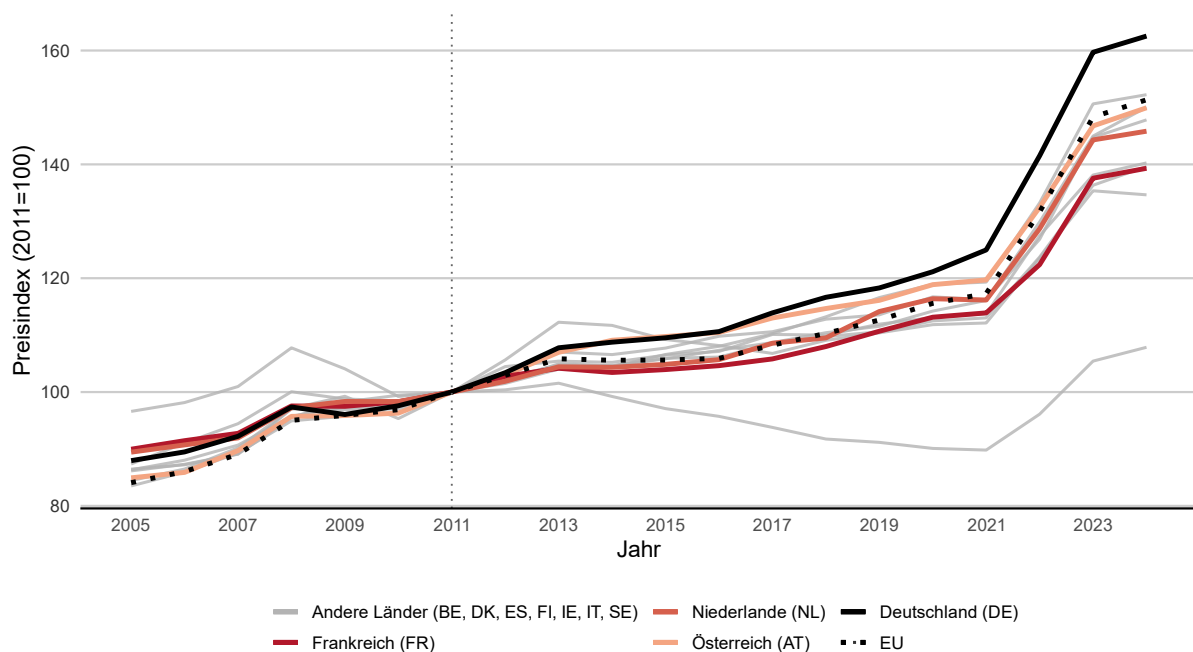
55. Eine aussagekräftigere Perspektive als die Analyse der Preisniveaus bietet die Analyse zeitlicher Preisentwicklungen. Vergleicht man, wie sich die Preise in Deutschland im Verhältnis zu anderen Ländern über die Zeit verändert haben, lassen sich Dynamiken erkennen, die über bloße Niveauunterschiede hinausgehen. Der Einfluss struktureller Unterschiede, etwa bei Mehrwertsteuersätzen, Marktgröße oder Einkommen, wird so begrenzt.

³¹ Weitere Faktoren, die für ein vergleichsweise niedriges Preisniveau sprechen, sind die für Importe günstige geografische Lage Deutschlands (einschließlich seiner Häfen) sowie das gut ausgebaute Logistiknetz.

³² Lediglich in Frankreich, Italien, Spanien und Polen erzielt der gesamte Lebensmitteleinzelhandel eines Landes in Europa einen höheren Umsatz als die Edeka-Gruppe in Deutschland (Eurostat, Online data code: sbs_oww_act; Edeka-Verbund- Unternehmensbericht 2024, S. 5, Abrufbar unter https://verbund.edeka/verbunds-website/gesch%C3%A4ftsberichte/edeka-verbund_unternehmensbericht-2024-2.pdf).

56. Die Analyse der Preisentwicklung von 2005 bis 2011 durch das Bundeskartellamt ergab, dass die Preissteigerungsrate lediglich in Irland, den Niederlanden und Frankreich niedriger ausfiel als in Deutschland (Bundeskartellamt, 2014). Abbildung 2.13 stellt die Preisentwicklungen für den Zeitraum von 2005 bis 2024 dar. Die Werte sind auf das Jahr 2011 normiert, das zugleich das letzte Beobachtungsjahr der Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts war. Die Abbildung verdeutlicht, dass die Preise in Deutschland seitdem von allen betrachteten Ländern am stärksten gestiegen sind. Der Abstand zu den übrigen Ländern hat sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich vergrößert.³³

Abbildung 2.13: Internationaler Vergleich der Preisentwicklung von Nahrungsmitteln



Eigene Darstellung. Datenquelle: Eurostat (Online data code: prc_hicp_aind; COICOP: CP011).

57. Diese Entwicklung ist nicht zwangsläufig alleine dem Lebensmitteleinzelhandel zuzuschreiben. Auch Veränderungen in der Landwirtschaft sowie auf Herstellerebene können Einfluss auf die Verbraucherpreise haben. Gleichwohl gibt es Hinweise, die nahelegen, dass zumindest ein Teil der Preissteigerungen auf wettbewerbliche Defizite im Lebensmitteleinzelhandel zurückzuführen ist. Im Zeitraum von 2012 bis 2024 sind mehrere Unternehmenszusammenschlüsse im Lebensmitteleinzelhandel erfolgt, darunter auch der vom Bundeskartellamt wegen wettbewerblicher Bedenken untersagte, jedoch per Ministererlaubnis genehmigte Zusammenschluss zwischen Edeka und Kaiser's Tengelmann. Empirische Studien deuten darauf hin, dass Unter-

³³ Dieses Ergebnis stimmt unter anderem mit den Befunden von Lademann/Klecza (2023) überein.

nehmenszusammenschlüsse im deutschen Lebensmitteleinzelhandel zu höheren Verbraucherpreisen führen können (Rickert u. a., 2021).³⁴ Die Verwendung eines anderen Analyseansatzes gibt ebenfalls Hinweise darauf, dass die steigende Marktkonzentration im deutschen Lebensmitteleinzelhandel mit steigenden Verbraucherpreisen verbunden ist (Lademann/Kleczka, 2023).³⁵ Auffällig ist zudem, dass die in Abbildung 2.10 dargestellten steigenden Preisaufschläge im Lebensmitteleinzelhandel in den Zeitraum der starken Preissteigerungen fallen.

58. Zusammenfassend weisen die Ergebnisse auf eine hohe Marktkonzentration und begrenzte Wettbewerbsintensität im deutschen Lebensmitteleinzelhandel hin. Die steigenden Preisaufschläge und die unvollständige Kostenüberwälzung deuten auf bestehende Preissetzungsspielräume und strukturelle Wettbewerbsprobleme hin. Internationale Vergleiche zeigen zudem, dass die Preisentwicklung in Deutschland ungünstiger verläuft als in den meisten europäischen Ländern, was auf eine anhaltend schwache Wettbewerbsdynamik schließen lässt.

³⁴ Rickert u. a. (2021) untersuchen die Auswirkungen des Zusammenschlusses zwischen Edeka und Plus im Jahr 2008. Die Ergebnisse zeigen, dass sowohl die Fusionsbeteiligten als auch die Wettbewerber nach dem Zusammenschluss ihre Preise erhöht haben, insbesondere in Regionen mit erwarteten stärkeren Veränderungen der Marktkonzentration im Lebensmitteleinzelhandel. Sie finden zudem sinkende Preise in Regionen, in denen keine Zunahme der Marktkonzentration zu beobachten war, die jedoch potenziell von Kosteneinsparungen innerhalb des fusionierten Unternehmens profitierten. Insgesamt kommen sie dennoch zu dem Ergebnis, dass die negativen Effekte steigender Marktmacht die positiven Effizienzgewinne überwiegen.

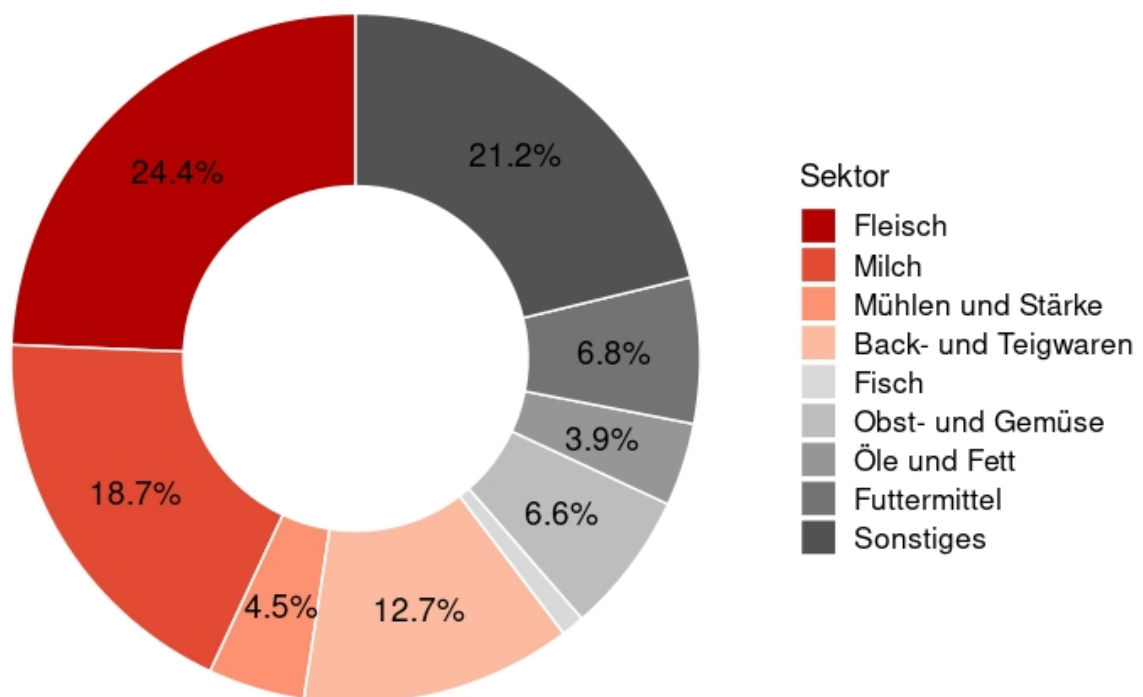
³⁵ Lademann/Kleczka (2023) haben mithilfe eines multiplen Regressionsmodells (log-log-Spezifikation) den Einfluss steigender Marktkonzentration sowie zunehmender Erzeugerpreise auf die deutschen Einzelhandelspreise (Wirtschaftszweig 47.2 der Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008) ökonometrisch geschätzt. Dabei zeigen sie, dass die Einzelhandelspreise um etwa 6 Prozent steigen, wenn die Marktanteile der vier größten Einzelhändler um 10 Prozent steigen. Dieser Zusammenhang ist statistisch signifikant. Die Ergebnisse erweisen sich als robust, auch bei der Berücksichtigung weiterer erklärender Variablen (z. B. Anteil Handelsmarken, Anteil Discountmärkte oder Veränderung des BIP) sowie bei unterschiedlichen Definitionen von Marktkonzentration (z. B. Marktanteile der Top-4 oder HHI) und Erzeugerpreisindizes. Dass der Lebensmitteleinzelhandel über Preissetzungsspielräume verfügt, deuten auch die Ergebnisse des Renditenvergleichs zwischen Ernährungsindustrie und Lebensmitteleinzelhandel an. Die tendenziell höheren Eigenkapitalrenditen im Lebensmitteleinzelhandel stützen den Befund, dass die zunehmende Konzentration Preissetzungsspielräume eröffnet hat.

Kapitel 3

Vertiefte Analysen verschiedener Lebensmittellieferketten

59. Eine rein aggregierte Analyse greift zu kurz, da die Struktur und Dynamik von Lieferketten im Lebensmittelsektor stark variieren. Dieses Kapitel enthält daher drei vertiefte Analysen zu den Lieferketten von Milcherzeugnissen, Fleischprodukten und Getreideprodukten. Diese Produkte repräsentieren den Großteil der Umsätze in der Herstellung von Nahrungsmitteln und Futtermittel (Abbildung 3.1).³⁶ Darüber hinaus werden mit Obst und Gemüse, Zucker und Kartoffeln weitere Lieferketten komprimiert dargestellt, sodass die Analyse nahezu den gesamten Lebensmittelbereich abdeckt.

Abbildung 3.1: Umsatzanteile 2023 in der Herstellung von Nahrungs- und Futtermittel



Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Tabelle: 42271-0003.

³⁶ Die Wirtschaftszweige „Herstellung von Back- und Teigwaren“ sowie „Mahl- und Schälsmühlen, Herstellung von Stärke und Stärkerzeugnissen“ gehören zur Lieferkette von Getreideprodukten. Die Herstellung von Kartoffelprodukten ist Teil der Herstellung von Obst- und Gemüseprodukten. Unter die Sammelkategorie „Sonstiges“ fallen unter anderem die Herstellung von Zucker sowie die Herstellung von Süßwaren.

60. In Kapitel 3.1 wird zunächst erläutert, warum eine getrennte Betrachtung einzelner Lebensmittellieferketten erforderlich ist, um deren spezifische Marktmechanismen und Wettbewerbsstrukturen angemessen zu analysieren. Die drei vertieften Analysen beginnen mit einer Diskussion der historischen Entwicklung sowie der Lieferkettenstruktur. Darauf aufbauend werden zentrale Problemstellungen anhand der Preisentwicklungen auf den verschiedenen Wertschöpfungsstufen herausgearbeitet. Im Anschluss erfolgt die Analyse, welche stets die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Betriebe sowie die Marktkonzentration und Preisaufschläge der Hersteller berücksichtigt und diskutiert.

61. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass insbesondere in den Lieferketten von Milcherzeugnissen und Getreideprodukten der internationale Markt maßgeblich die Erträge der landwirtschaftlichen Betriebe beeinflusst. Zudem zeigen die Analysen, dass ein Teil der Preisdivergenz zwischen landwirtschaftlichen Auszahlungspreisen und Verbraucherpreisen auf steigende Preisaufschläge der Hersteller innerhalb der Lieferketten zurückzuführen ist.

3.1 Lebensmittellieferketten sind heterogen

62. Lebensmittellieferketten unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Struktur, der Preismechanismen in der Landwirtschaft, der Rolle des internationalen Handels sowie des Konzentrationsgrades der nachgelagerten Märkte.³⁷ Ein Treiber der Unterschiede liegt in den deutlich variierenden Eigenschaften (z. B. Verderblichkeit, Transportfähigkeit, Saisonabhängigkeit) der zugrunde liegenden landwirtschaftlichen Produkte. So ist Getreide beispielsweise länger haltbar und einfacher zu lagern sowie zu transportieren als Rohmilch, welche einen hohen Kühlbedarf hat und schneller verdirbt. Diese Unterschiede wirken sich direkt auf die Gestaltung und Komplexität der Lieferketten aus.

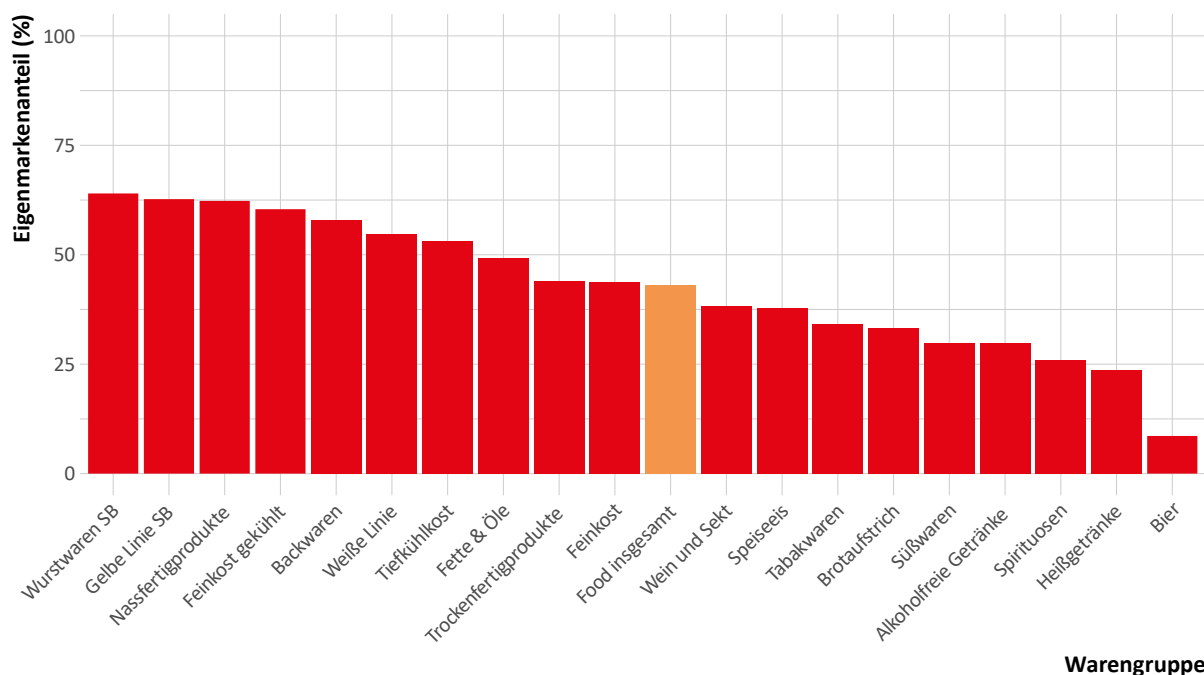
63. In Lebensmittellieferketten spielen Genossenschaften oft eine zentrale Rolle. In manchen Fällen arbeiten Landwirtschaft und herstellende Betriebe eng zusammen – z. B. in vertikal integrierten Unternehmen. Das ist beispielsweise bei Produktionsgenossenschaften der Fall, in denen viele Arbeitsschritte gemeinschaftlich organisiert werden. In einigen Lieferketten haben Genossenschaften dagegen eine unterstützende Rolle, etwa bei der Bündelung von Mengen. Es gibt aber auch Genossenschaften, die Preise koordinieren. Je nach Rolle der Genossenschaften, aber auch abhängig von der Marktstruktur folgt die Preisbildung auf landwirtschaftlicher Ebene in Lebensmittellieferketten unterschiedlichen Mechanismen. In Genossenschaften – z. B. in der Milchwirtschaft – gibt es oft interne Modelle, mit denen die Auszahlungspreise für die Mitglieder berechnet werden, wobei die Erlösmöglichkeiten der verarbeiteten Produkte im Außenhandel starke Berücksichtigung finden. In manchen Bereichen, etwa bei Eiern, werden Preise auf Basis von lokaler Angebot und Nachfrage am Markt gebildet. Genossenschaften oder Vermarktungspartner haben hier oft nur begrenzten Einfluss. Bei Schweinen und Rindern erfolgt die Preisbildung in der Regel über Preisempfehlungen. In Märkten wie dem Getreidehandel orientieren sich die Preise fast vollständig am Weltmarkt. Börsenpreise, Exportaussichten

³⁷ Ein Beispiel hierfür ist die Herstellung von Back- und Teigwaren, in der es mehr als zehnmal so viele Betriebe gibt wie in der Milchverarbeitung.

und Ernteprognosen bestimmen hier, was landwirtschaftliche Betriebe für ihre Ware bekommen. Diese Preise sind für alle Marktteilnehmer transparent und gelten unabhängig von der Organisationsform.

64. Des Weiteren ist die vertikale Integration des Lebensmitteleinzelhandels lieferkettenspezifisch unterschiedlich stark ausgeprägt und reicht teilweise bis in die landwirtschaftliche Erzeugung hinein. In allen Produktbereichen bietet der Lebensmitteleinzelhandel Handelsmarken als Alternative zu Herstellermarken an, wobei sich deren Bedeutung je nach Lieferkette unterscheidet (Abbildung 3.2).³⁸ In einigen Lieferketten, z. B. bei Fleisch- und Käseprodukten zur Selbstbedienung, liegen die Marktanteile der Eigenmarken sogar bei über 60 Prozent. Durch Kooperation des Lebensmitteleinzelhandels mit Produktionsgenossenschaften kann eine Zusammenarbeit über alle Stufen der Lieferkette entstehen. Darüber hinaus ist der Lebensmitteleinzelhandel in manchen Lieferketten durch eigene Unternehmen als Hersteller oder im Großhandel tätig.

Abbildung 3.2: Handelsmarkenanteil nach Warengruppe



Eigene Darstellung. Datenquelle: Zugriff über Statista; Originalquelle: Lebensmittel Zeitung, Nr. 19, 09.05.2025, S. 48.

³⁸ In der Abbildung werden Milcherzeugnisse in zwei Kategorien unterteilt: die „weiße Linie“ umfasst frische Produkte wie Trinkmilch, Joghurt und Quark, während die „gelbe Linie“ verpackte Produkte zur Selbstbedienung (SB) wie Käse beinhaltet. Fleischprodukte sind durch SB-Wurstwaren (Selbstbedienung) repräsentiert. Getreideprodukte sind durch Backwaren repräsentiert.

65. Der Konzentrationsgrad der nachgelagerten Wertschöpfungsstufe unterscheidet sich ebenfalls zwischen den Lebensmittellieferketten.³⁹ Dies betrifft vor allem die Herstellung von Nahrungsmitteln und Futtermittel. Teilweise haben sich sowohl hoch konzentrierte als auch wettbewerbsintensive Strukturen gebildet.⁴⁰ Dieser Unterschied kann sich direkt auf Markttransparenz, Preisaufschläge und Verhandlungsmacht entlang der Lieferkette auswirken.

66. Auch die internationale Marktverflechtung unterscheidet sich zwischen Lebensmittellieferketten. Dabei gibt es nicht nur Unterschiede in den Export- und Importanteilen, sondern auch darin, welche Stufen der Lieferkette im Export und Import vorwiegend tätig sind und in welcher Verarbeitungsform die Produkte gehandelt werden. Während beispielsweise Getreide häufig in Rohform und in großen Mengen international gehandelt wird, spielen bei Milch verarbeitete Milcherzeugnisse eine wesentlich größere Rolle. In der Konsequenz wirken sich globale Entwicklungen je nach Produktgruppe unterschiedlich aus.

3.2 Die Lieferkette von Milcherzeugnissen

3.2.1 Der lange Abschied von staatlicher Kontrolle in der Milchwirtschaft

67. Die deutsche Milchwirtschaft hat sich seit den 1960er Jahren tiefgreifend gewandelt. Politische Eingriffe auf europäischer Ebene, wirtschaftlicher Strukturwandel und globale Marktveränderungen haben ihre Entwicklung nachhaltig geprägt. Von 1968 bis Mitte der 1980er Jahre wurde die deutsche Milchwirtschaft durch ein staatlich reguliertes Preissystem innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) gesteuert. Die landwirtschaftlichen Betriebe erhielten für ihre Rohmilch sog. Auszahlungspreise. Aufgrund der Regulierung mittels Interventionspreisen waren dies weitgehend planbare Erlöse pro Liter, die unabhängig von der insgesamt produzierten Menge gezahlt wurden. Die landwirtschaftlichen Auszahlungspreise lagen über dem Weltmarktniveau. Ziel war es, die europäische Landwirtschaft zu stützen, stabile Einkommen zu sichern und die Selbstversorgung sowie Ernährungssicherheit in Europa zu gewährleisten. Durch den garantierten Auszahlungspreis wurde die Landwirtschaft aktiv dazu angeregt, immer mehr Rohmilch zu produzieren. Überschüsse an Rohmilch wurden von staatlichen Stellen aufgekauft und gelagert, was zu sog. „Milchseen“ und „Butterbergen“ führte. Später versuchte die EG, überschüssige Milcherzeugnisse wie Butter oder Milchpulver über den Weltmarkt abzusetzen.⁴¹ Dafür zahlte sie sog. Exporterstattungen – also Subventionen –, die den Preisunterschied zwischen dem höheren nationalen Preis und dem niedrigeren Weltmarktpreis ausgleichen soll-

³⁹ Fertige Produkte werden oftmals über den Lebensmitteleinzelhandel abgesetzt, sodass sich diese Stufe in vielen Fällen nicht grundlegend zwischen den einzelnen Lebensmittellieferketten unterscheidet. Allerdings ist nicht nur der Lebensmitteleinzelhandel Abnehmer, sondern auch die Gastronomie, Großverbraucher und weitere Absatzkanäle. Je nach Bedeutung des Absatzweges können unterschiedliche Produkte zumindest anteilig mit einem unterschiedlichen Konzentrationsgrad in der letzten Wertschöpfungsstufe konfrontiert sein.

⁴⁰ Ein Beispiel hierfür ist die Herstellung von Back- und Teigwaren, in der es mehr als zehnmals so viele Betriebe gibt wie in der Milchverarbeitung. Für einen funktionierenden Wettbewerb ist jedoch nicht die bloße Anzahl der Betriebe entscheidend, sondern der Konzentrationsgrad.

⁴¹ Im weiteren Verlauf des Textes wird der Begriff Milcherzeugnisse als Sammelbegriff für alle verarbeiteten Milchprodukte verwendet, einschließlich Butter, Käse, Joghurt, Sahne, Kondensmilch und Trockenmilch.

ten. Gleichzeitig verhinderten hohe Zölle und Einfuhrkontrollen billige Importe von Milcherzeugnissen aus Nicht-EG-Staaten und schützten so den europäischen Markt vor ausländischer Konkurrenz. Dieses System sicherte zwar die Versorgung und das Einkommen der Betriebe, wurde jedoch zunehmend teurer und ineffizienter (Banse u. a., 2019).

68. Um der Überproduktion entgegenzuwirken, führte die EG 1984 die Milchquote ein. Jeder Mitgliedstaat – und darin jeder einzelne Betrieb – durfte nur eine bestimmte Menge Rohmilch jährlich produzieren. Wer mehr produzierte, wurde sanktioniert, und zwar über die Zahlung einer sog. Superabgabe.⁴² Diese sollte eine Begrenzung des Mengenwachstums bewirken. Landwirtschaftliche Betriebe, die mehr Rohmilch produzieren wollten, konnten Quoten von anderen Betrieben pachten bzw. später an staatlich organisierten Milchbörsen kaufen. Ziel der Milchquote war es, ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage herzustellen. Dennoch war das System umstritten, da es unter anderem Investitionen hemmte und kleinere Betriebe benachteiligte. Größere Betriebe konnten aufgrund ihrer besseren finanziellen Ausstattung und möglicher Skalenvorteile Quoten leichter erwerben. Kleinere Betriebe hatten es im Wettbewerb um diese Quoten oft schwerer, sich zu behaupten (Hüttel/Von Schlippenbach 2010; Banse u. a., 2019). Während es 1984 noch etwa 380.000 Milcherzeuger in Deutschland gab, waren es 2000 nur noch rund 138.000 und im Jahr 2024 sind es noch 50.000, dafür mit größeren Betrieben. Dementsprechend brachte auch die Milchquote einen Strukturwandel mit sich.

69. Seit Beginn der 1990er Jahre zielte die gemeinsame Agrarpolitik der EU darauf ab, den Agrarsektor durch Liberalisierung stärker in das Welthandelssystem zu integrieren. 2003 fiel die Entscheidung, die EU-Milchquotenregelung letztmalig bis 2015 zu verlängern. Der Ausstieg aus der Milchquotenregelung erfolgte nicht abrupt, sondern die Milchquote wurde zuvor schrittweise erhöht und dadurch entwertet. Nach Abschaffung der Milchquote durften landwirtschaftliche Betriebe wieder unbegrenzt produzieren, allerdings mit dem Risiko sinkender landwirtschaftlicher Auszahlungspreise durch Übermengen. Tatsächlich kam es in der Folge zu einer starken Ausweitung der Milchmenge und einem Preisverfall, was viele Betriebe in wirtschaftliche Schwierigkeiten brachte. Die Abschaffung markierte den Übergang zu einer freieren, aber auch volatileren Milchwirtschaft (Banse u. a., 2019).

⁴² Verordnung (EWG) 856/84, 1984.

Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft: Milch

Entwicklungen zwischen 2000 und 2024

Betriebszahlen

- Anzahl der Betriebe mit Milchkuhhaltung ist von ca. 138.000 auf unter 50.000 gesunken.

Tierbestand

- Im selben Zeitraum ist der Gesamtbestand an Milchkühen von ca. 4.6 Mio. auf ca. 3.6 Mio. Tiere gefallen.
- Durchschnittliche Herdengröße pro Betrieb mit Milchkuhhaltung ist von 33 auf 74 Milchkühe angestiegen.

Leistung und Produktion

- Jährlicher Milchertrag pro Kuh hat sich von ca. 6.200 kg. auf ca. 9.400 kg. erhöht.
- Produktion von Rohmilch ist von ca. 28.3 Mrd. Tonnen auf ca. 33.9 Mrd. Tonnen gewachsen.

Verbrauch

- Pro-Kopf-Konsum von Frischmilcherzeugnissen (darunter Konsummilch mit Rohmilch) ist von ca. 93 kg. auf ca. 84 kg. gesunken.

Selbstversorgungsgrad

- Selbstversorgungsgrad von Frischmilcherzeugnissen (darunter Konsummilch mit Rohmilch) liegt in 2000 und 2024 bei ca. 114 Prozent.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Thünen-Institut (2024) https://literatur.thuenen.de/digbib_external/dn069119.pdf; BMLEH (2025) <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/tierhaltung/viehbestand>; BMLEH <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen/milch-und-milcherzeugnisse>; BLE (2025), Bericht zur Markt- und Versorgungslage mit Milch und Milcherzeugnissen https://www.ble.de/Shared-Docs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/MilchUndMilcherzeugnisse/JaehrlicheErgebnisse/Deutschland/2025BerichtMilch.pdf?__blob=publicationFile&v=2; Statista (2025): Industrien & Märkte, Milchwirtschaft in Deutschland, S. 14, 18, 33 <https://de.statista.com/statistik/studie/id/25726/dokument/milchwirtschaft-in-deutschland-statista-dossier/>

3.2.2 Die Lieferkette von Milcherzeugnissen ist international verflochten

70. Viele landwirtschaftliche Betriebe im Milchsektor sind in Genossenschaften organisiert. Diese wurden gegründet, um Rohmilch gemeinsam zu sammeln, zu verarbeiten und zu vermarkten. Das bedeutet, genossenschaftlich organisierte Betriebe liefern nicht nur Rohmilch, sondern sind auch Miteigentümer der Molkereien.⁴³ Etwa zwei Drittel der Rohmilch werden von diesen Molkereien verarbeitet und verkauft.⁴⁴ Die meist langfristigen Verträge zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben und den genossenschaftlichen Molkereien sehen finanzielle Einlagen und lange Kündigungsfristen vor. Die Mitglieder sind in der Regel verpflichtet, ihre gesamte Rohmilch an die genossenschaftliche Molkerei zu liefern. Im Gegenzug verpflichtet sich die Molkerei, stets die gesamte Menge an Rohmilch abzunehmen. Im Gegensatz dazu sind Betriebe, die an private Molkereien liefern, an diesen nicht eigentumsrechtlich beteiligt.⁴⁵ Ihre Beziehung zur Molkerei basiert ausschließlich auf Lieferverträgen.

71. Unabhängig davon, ob landwirtschaftliche Betriebe an genossenschaftliche oder private Molkereien liefern, kennen sie zum Zeitpunkt der Anlieferung meist noch nicht den landwirtschaftlichen Auszahlungspreis für die Rohmilch. Die Auszahlung erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt und hängt unter anderem davon ab, wie die Produkte vermarktet werden, also welche Milcherzeugnisse aus der Rohmilch hergestellt und verkauft werden können. Neben diesen institutionellen Rahmenbedingungen spielt auch die Verderblichkeit von Rohmilch eine wichtige Rolle. Milch lässt sich nicht lagern, und Milchkühe müssen regelmäßig gemolken werden. Deshalb sind landwirtschaftliche Betriebe gezwungen, ihre Produktion kontinuierlich und kurzfristig abzusetzen, unabhängig vom aktuellen oder erwarteten Preisniveau. Dies schwächt die Verhandlungsposition der Landwirtschaft innerhalb der Lieferkette.

72. Die Molkereien verarbeiten die Rohmilch zu verschiedenen Milcherzeugnissen, wobei zwischen der weißen und gelben Linie unterschieden wird. Die weiße Linie umfasst die Basis-Milcherzeugnisse wie Milch und Magermilchpulver, während die gelbe Linie die Milchfetterzeugnisse wie Butter und Käse umfasst. Milcherzeugnisse entstehen in einer Kuppelproduktion, d. h. sie können nicht unabhängig voneinander erzeugt werden. So fällt bei der Produktion von Sahne beispielsweise Magermilch als Nebenprodukt an (Knuck u. a., 2023). Die Produktionsausrichtung der Molkereien variiert regional. Während im Süden Deutschlands vor allem Milchlischprodukte und Käse hergestellt werden, dominieren im Norden Trockenmilcherzeugnisse, Sahne und Kondensmilch. Im Osten liegt der Schwerpunkt auf Butter, Käse sowie Konsum- und Buttermilcherzeugnissen (Friedrich, 2010). Die Molkereien sind als Exporteure direkt mit dem internationalen Markt verbunden. Etwa die Hälfte der Milcherzeugnisse werden ins Ausland verkauft, vor allem in andere EU-Länder (Knuck u. a., 2023).

⁴³ Der Überbegriff Molkereien umfasst in diesem Gutachten neben den großen Verarbeitungsbetrieben auch kleinere handwerkliche Betriebe und Käsereien, die ebenfalls Milcherzeugnisse herstellen, aber nicht den Status einer Molkerei besitzen.

⁴⁴ Vgl. <https://www.raiffeisen.de/milch-0>, Abruf am 23. Oktober 2025.

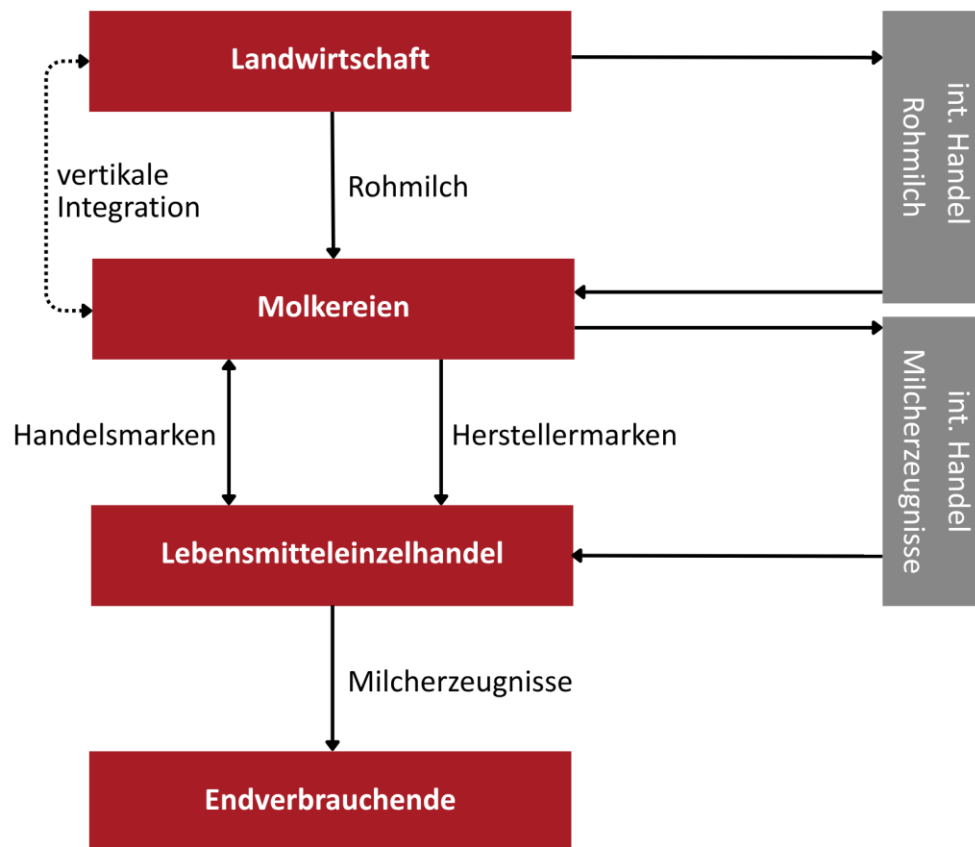
⁴⁵ Der Begriff „Privatmolkerei“ ist nicht im juristischen Sinne, sondern als Gegenbegriff zu genossenschaftlichen Molkereien zu verstehen.

73. Rund drei Viertel der in Deutschland hergestellten und verkauften Milcherzeugnisse werden über den Lebensmitteleinzelhandel abgesetzt.⁴⁶ Dabei greift der Lebensmitteleinzelhandel national auf zwei verschiedene Bezugswege für sein Sortiment zurück. Erstens kauft der Lebensmitteleinzelhandel die Milcherzeugnisse direkt bei den Molkereien. Zweitens ist der Lebensmitteleinzelhandel über die Auftragsfertigung von Handelsmarken in die Lieferkette eingebunden. Der Lebensmitteleinzelhandel kann dabei die Produktion stark beeinflussen, da er als Auftraggeber unter anderem Qualitätsstandards, Rezepturen, Verpackung und Preisniveau mitbestimmt. Bei Milcherzeugnissen entfällt mehr als die Hälfte des Umsatzes auf Handelsmarken.⁴⁷ Dabei bestehen sowohl Kooperationen mit genossenschaftlich organisierten als auch privaten Molkereien. Neben den heimischen Milcherzeugnissen wird auch ein großer Teil importiert. Damit übernimmt der Lebensmitteleinzelhandel eine wichtige Rolle als Importeur innerhalb der Lieferkette.

74. Abbildung 3.3 zeigt schematisch die Struktur der Milchlieferrkette mit ihren zentralen Wertschöpfungsstufen und den internationalen Verflechtungen. Die wichtigsten Akteure mit internationalen Handelsbeziehungen sind die Molkereien, die große Mengen an Milcherzeugnissen exportieren, und die Lebensmitteleinzelhändler, die ebenfalls große Mengen an Milcherzeugnissen importieren. Neben den Milcherzeugnissen wird auch Rohmilch international gehandelt, jedoch auf wesentlich geringerem Niveau. So werden etwa 5 bis 10 Prozent der in Deutschland hergestellten Menge an Rohmilch exportiert. Eine ähnliche Menge an Rohmilch wird von den Molkereien zudem importiert.

⁴⁶ Das restliche Viertel fließt in die Weiterverarbeitung, das Ernährungsgewerbe oder wird an Großverbraucher geliefert.

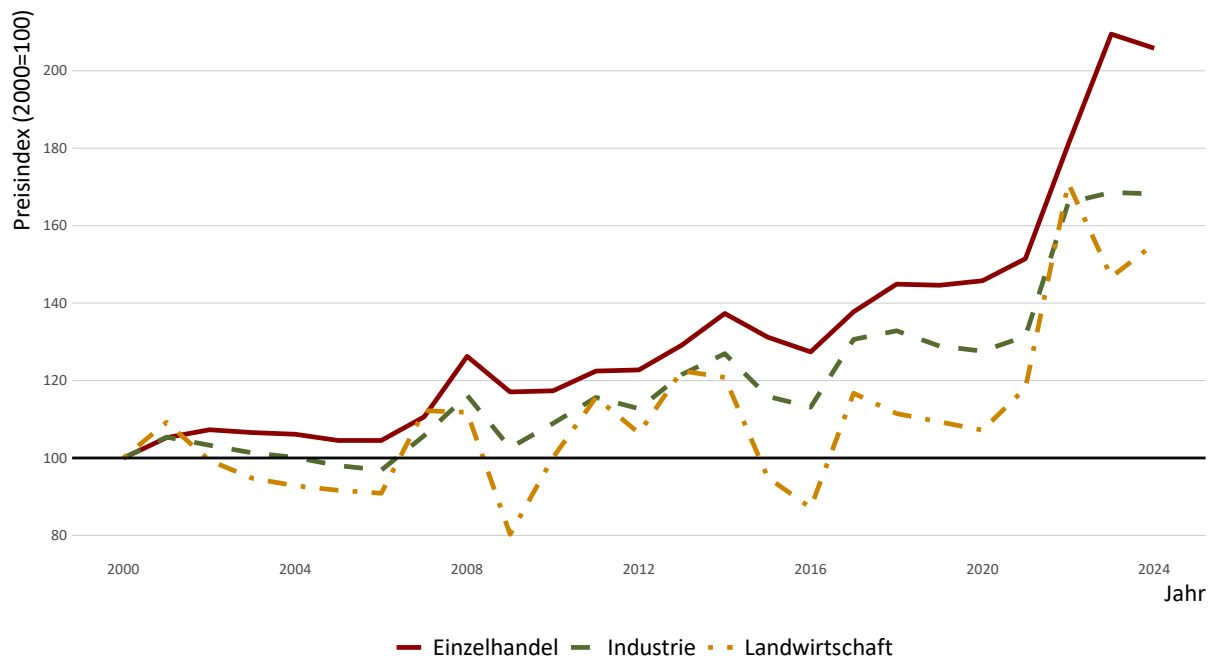
⁴⁷ Bei der gelben Linie entfallen 62,7 Prozent des Umsatzes auf Handelsmarken, bei der weißen Linie sind es 54,8 Prozent (Abbildung 3.2).

Abbildung 3.3: Lieferkette von Rohmilch und Milcherzeugnissen

Eigene Darstellung.

3.2.3 Volatile Auszahlungspreise und wachsende Preisunterschiede

75. In diesem Kapitel werden auffällige Entwicklungen in der Milchliefkette identifiziert. Grundlage dafür ist die Betrachtung der Preisentwicklung entlang der Wertschöpfungsstufen der deutschen Milchliefkette seit dem Jahr 2000. Abbildung 3.4 zeigt drei Preisindizes, die jeweils den Durchschnittspreis auf einer Stufe der Wertschöpfungskette abbilden. Für die Landwirtschaft handelt es sich um die Auszahlungspreise für Rohmilch, bei den Herstellern sind es die Verkaufspreise der Molkereien und für den Lebensmitteleinzelhandel die Verkaufspreise gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern.

Abbildung 3.4: Preisindizes innerhalb der Wertschöpfungsstufen von Milch

Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Anmerkung: Der Preisindex des Einzelhandels umfasst neben Preisen für Milchprodukte (z. B. Vollmilch, Joghurt etc.) auch Eier.

76. Die Abbildung zeigt äußerst volatile Auszahlungspreise an die landwirtschaftlichen Betriebe. Diese unterliegen deutlich stärkeren Schwankungen als die Preise der nachgelagerten Stufen. So lag der Preisindex der Landwirtschaft phasenweise gar unterhalb des Basisjahres 2000. Besonders starke Ausschläge sind 2008 bis 2010, 2014 bis 2016 sowie 2022 bis 2023 zu beobachten. Während sich in diesen Jahren auch bei den Molkereien und im Lebensmitteleinzelhandel Preisschwankungen zeigen, fallen diese meist deutlich moderater aus.

77. Die Abbildung zeigt außerdem, dass sich die Preise der drei Wertschöpfungsstufen im Zeitverlauf zunehmend auseinanderentwickeln. Besonders deutlich wird diese Entwicklung ab 2014, wobei bereits im Jahr 2009 vorübergehend ein großer Abstand zwischen den Auszahlungspreisen der Landwirtschaft und den beiden anderen Stufen zu erkennen ist. Die Lücke zwischen den landwirtschaftlichen Auszahlungspreisen und den Preisen der übrigen Stufen bleibt bis 2024 bestehen und verringerte sich 2022 nur kurzfristig.

78. Die Ursachen für die starken Preisschwankungen in der Landwirtschaft sowie die Preisdivergenzen werden in den nachfolgenden Kapiteln näher untersucht. Eine zentrale Erkenntnis ist, dass die landwirtschaftlichen Auszahlungspreise für Rohmilch von den Produktionskosten entkoppelt sind und durch die Erlösmöglichkeiten der Milcherzeugnisse auf dem Weltmarkt bestimmt werden. Eine weitere Erkenntnis ist, dass steigende Preisaufschläge der Molkereien dazu beitragen, dass der Anteil der landwirtschaftlichen Auszahlungspreise am Endverkaufspreis sinkt.

3.2.4 Ursache der volatilen Auszahlungspreise für die Landwirtschaft

3.2.4.1 Die Auszahlungspreise für landwirtschaftliche Betriebe sind von den Produktionskosten entkoppelt

79. In diesem Kapitel wird untersucht, wie die Kosten der landwirtschaftlichen Betriebe mit dem landwirtschaftlichen Auszahlungspreis zusammenhängen. Dies gibt Aufschluss darüber, wie ökonomische Entwicklungen die Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe und die Stabilität der Milchproduktion beeinflussen. Um die wirtschaftliche Lage der Betriebe einschätzen zu können, werden buchhalterische Kosten betrachtet, also tatsächlich angefallene und in der Buchhaltung erfasste Ausgaben wie Löhne oder Maschinenkosten. Analysiert wird, ob die landwirtschaftlichen Auszahlungspreise diese Kosten decken und ob ein Zusammenhang zwischen beiden besteht.

80. Abbildung 3.5 zeigt die Entwicklung der landwirtschaftlichen Auszahlungspreise sowie buchhalterische Produktionskosten für ein Kilogramm Rohmilch in der deutschen Landwirtschaft seit 2009. Die verwendeten Produktionskosten umfassen eine Vielzahl betrieblicher Aufwendungen und Leistungen und beinhalten sowohl fixe als auch variable Kostenbestandteile.⁴⁸ Im Folgenden lassen sich zwei zentrale Beobachtungen ableiten. Erstens, die Kosten liegen im gesamten Zeitraum über den Auszahlungspreisen.⁴⁹ Zweitens, während die Kosten einen leicht steigenden Trend aufweisen, unterliegen die Auszahlungspreise deutlichen Schwankungen. Dies geht mit der Beobachtung einher, dass in einzelnen Jahren fallende Auszahlungspreise trotz zunehmender Produktionskosten verzeichnet werden.⁵⁰

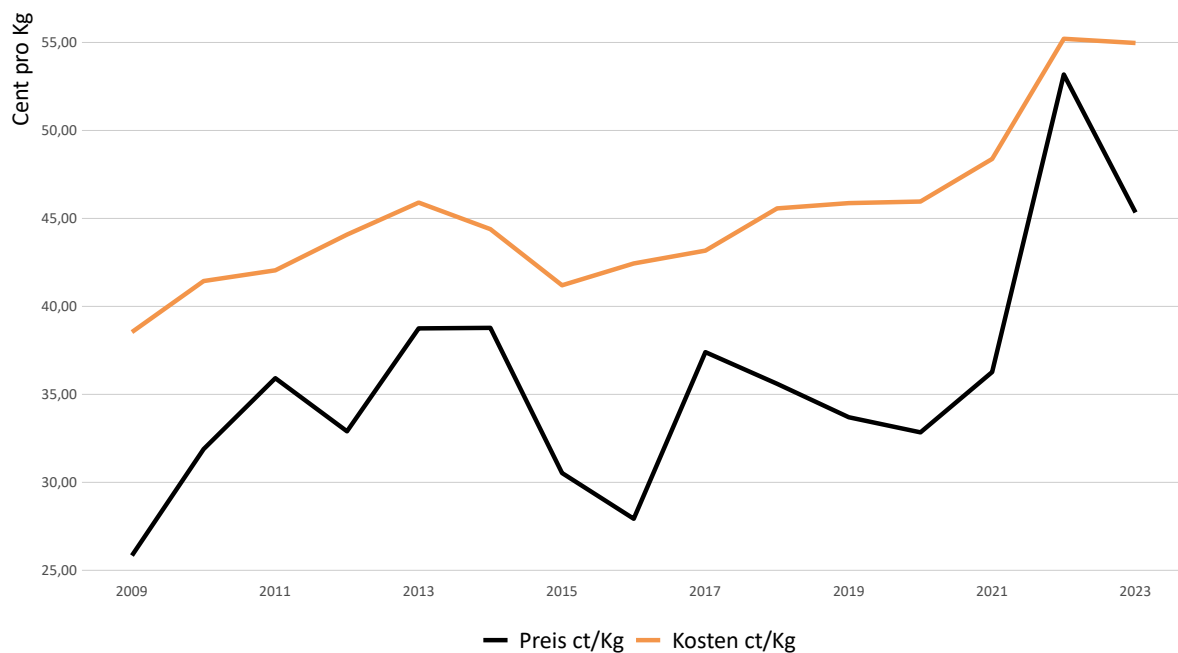
81. Die anhaltende Unterdeckung der buchhalterischen Produktionskosten durch die landwirtschaftlichen Auszahlungspreise belastet die wirtschaftliche Tragfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe. Eine mögliche Konsequenz dieser Entwicklung ist der fortschreitende Rückgang landwirtschaftlicher Betriebe, da sich die Erzeugung für viele nicht mehr rentabel betreiben lässt.⁵¹

⁴⁸ In den Produktionskosten sind folgende Posten berücksichtigt: zugekauftes Futter, Futterbau, Kosten für Tierhaltung (z. B. Tierarzt), Energie, Löhne, Unterhaltung von Maschinen und Gebäuden, Gemeinkosten, Pacht, Abschreibungen, Zinsen und Steuern sowie die kalkulierten eigenen Arbeitskosten. Für nähere Erläuterungen zu den Berechnungen siehe European Milk Board (2023).

⁴⁹ Das Verhältnis zwischen landwirtschaftlichen Auszahlungspreisen und Produktionskosten bewegt sich zwischen 0,65 und 0,95. Ähnliche Ergebnisse wurden von Lademann & Associates GmbH (2019) in einer vom MEG Milch Board w. V. beauftragten Studie gezeigt.

⁵⁰ In Abbildung Anhang A.3 sind die beiden Werte auf das Basisjahr 2009 normiert. Dies verdeutlicht, dass es keinen systematischen Zusammenhang zwischen den landwirtschaftlichen Auszahlungspreisen und den buchhalterischen Produktionskosten gibt.

⁵¹ Eine umfassende Bewertung der Wirtschaftlichkeit muss auch die agrarpolitischen Direktzahlungen und Subventionen berücksichtigen, auf die im Kapitel 3.2.5 näher eingegangen wird.

Abbildung 3.5: Preise und Kosten (Milch)

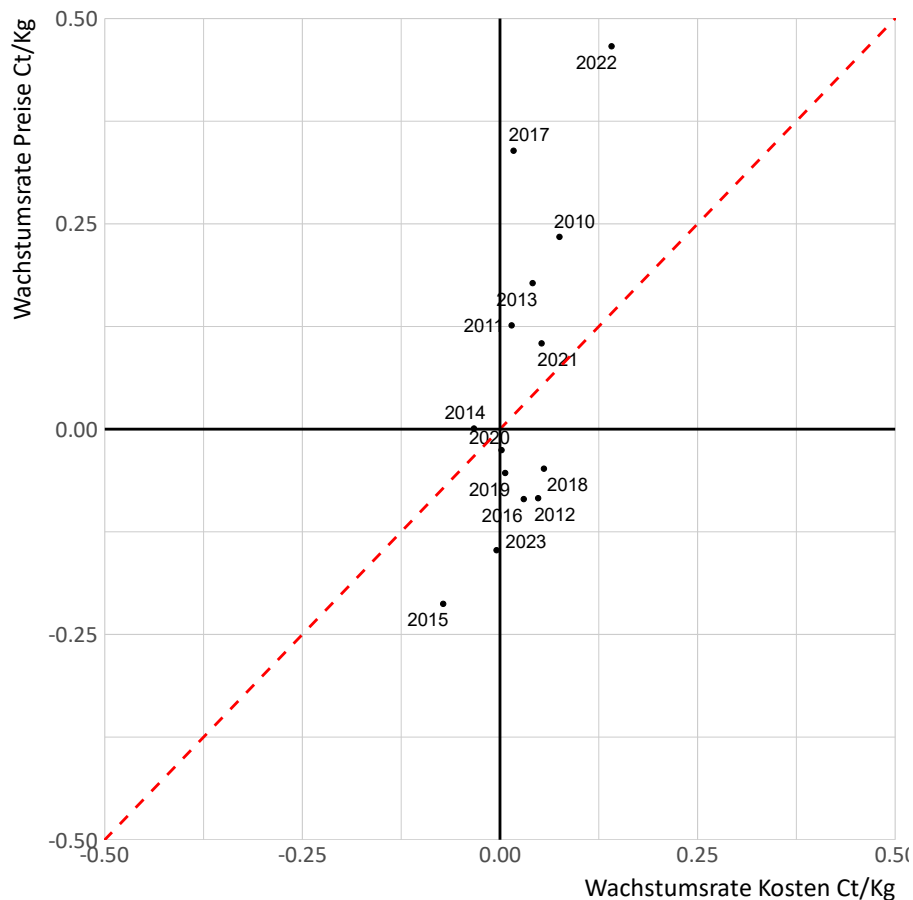
Eigene Darstellung. Datenquelle: European Milkboard (2017, 2023).

82. Abbildung 3.6 vertieft die Analyse, indem sie die jährlichen Wachstumsraten der landwirtschaftlichen Auszahlungspreise und der Produktionskosten für Rohmilch gegenüberstellt - nachfolgend gekürzt als Kosten und Preise benannt (siehe Infobox in Kapitel 2.3). Die Abbildung bestätigt, dass die Preise deutlich volatiler sind als die Kosten. Entsprechend ist die Spannweite der jährlichen Wachstumsraten bei den Preisen wesentlich größer als bei den Produktionskosten.⁵² Dabei zeigt sich, dass die Kosten in den meisten Jahren moderat steigen, die Preisentwicklung jedoch keine klare Verbindung dazu aufweist. So steigen die landwirtschaftlichen Auszahlungspreise in manchen Jahren deutlich, während sie in anderen deutlich sinken, unabhängig von der Kostenentwicklung.⁵³ Die Ergebnisse zeigen nochmals, dass die Auszahlungspreise für Rohmilch weitgehend von den Produktionskosten entkoppelt sind.⁵⁴

⁵² Zusätzlich zu buchhalterischen Kosten werden Grenzkosten betrachtet, also die Kosten für die Produktion einer zusätzlichen Milcheinheit, um deren Zusammenhang mit den Auszahlungspreisen zu prüfen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Auszahlungspreise auch stärker schwanken als die Grenzkosten und damit, ähnlich wie bei den buchhalterischen Kosten, weitgehend extern beeinflusst werden, ohne die Kostenstruktur der Betriebe zu berücksichtigen (Abbildung Anhang A.4).

⁵³ Der empirische Befund, dass die Preissetzung von der Kostenstruktur entkoppelt ist, wurde durch eine schriftliche Befragung von Marktteilnehmern mehrfach bestätigt.

⁵⁴ Bei einer Befragung durch Knuck u. a. (2023) nannten Molkereien, dass Produktionskosten der Milcherzeugung nur vereinzelt bei der Preisgestaltung berücksichtigt werden, meist im Rahmen von Zu- und Abschlägen. Unabhängig von den Produktionskosten gibt es gelegentlich Zuschläge, die sich aus Qualitätsunterschieden oder logistischen Vorteilen wie größeren Liefermengen oder günstigen Abholbedingungen ergeben.

Abbildung 3.6: Kostenüberwälzung in der Landwirtschaft (Milch)

Eigene Darstellung. Datenquelle: European Milkboard (2017, 2023).

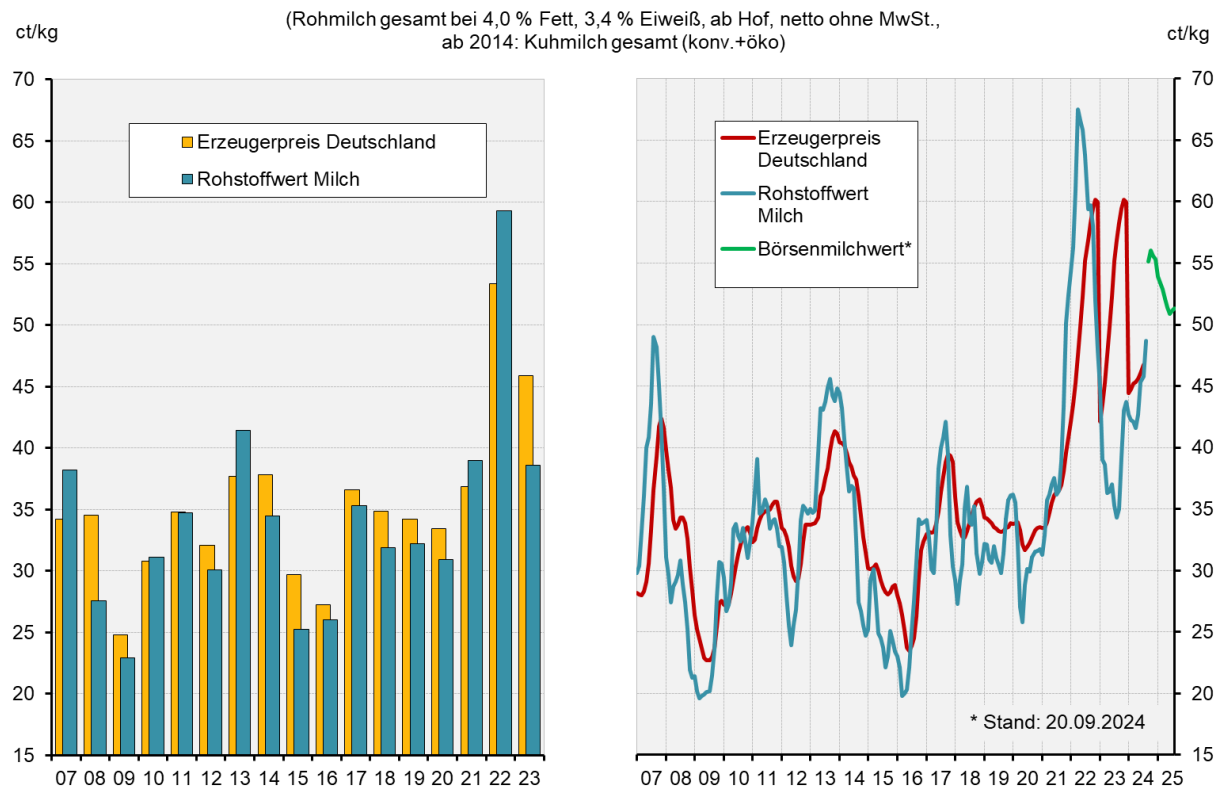
3.2.4.2 Internationale Preisnotierungen beeinflussen deutsche Auszahlungspreise

83. Die dargestellte Entkopplung der landwirtschaftlichen Auszahlungspreise von den buchhalterischen Produktionskosten sowie Grenzkosten legt nahe, dass andere Faktoren die Preisbildung beeinflussen. Ein zentraler Einflussfaktor ist hierbei der internationale Markt. Die Auszahlungspreise für Rohmilch werden von den Molkereien festgelegt, wobei diese sich stark an internationalen Preisen orientieren. Abbildung 3.7 zeigt diesen Zusammenhang, indem sie den landwirtschaftlichen Auszahlungspreis in Deutschland dem sog. Rohstoffwert Milch gegenüberstellt. Der Rohstoffwert Milch gibt den potenziellen Erlös an, der sich aus der Vermarktung von Butter und Magermilchpulver erzielen lässt.⁵⁵ Damit dient er als Indikator für den (internatio-

⁵⁵ Der „Rohstoffwert Milch“ wird auf Basis der durchschnittlichen Marktpreise der Notierungsbörse Kempten berechnet, ohne langfristige Kontrakte zu berücksichtigen, und spiegelt daher nicht den tatsächlichen Milchauszahlungspreis einer bestimmten Molkerei wider. Darüber hinaus existiert der „Rohstoffwert Milch Europa“, der die internationalen Preisentwicklungen berücksichtigt und unter Einbezug der EEX-Terminkontrakte berechnet wird, wobei auslaufende Kontrakte mit den ausgewiesenen Indizes für Butter und Magermilchpulver glattgestellt werden (Vgl. <https://www.ife-kiel.de/ife-rohstoffwerte/>, Abruf am 4. November 2025).

nenen) Marktwert von Rohmilch. Die Abbildung zeigt, dass der landwirtschaftliche Auszahlungspreis in Deutschland eng an den Rohstoffwert gekoppelt ist, wobei der Rohstoffwert jedoch stärker schwankt.

Abbildung 3.7: Landwirtschaftliche Auszahlungspreise und Rohstoffwert (Milch)



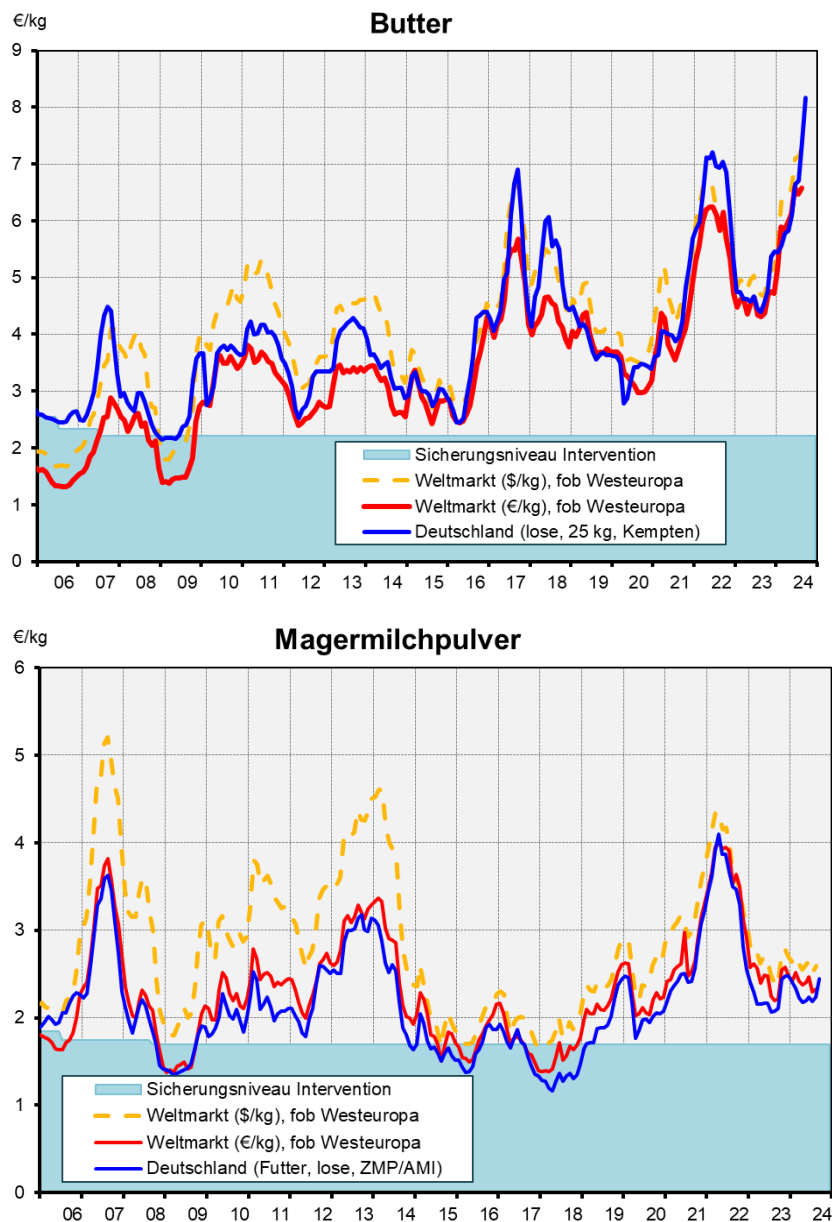
Quelle: Landesanstalt für Landwirtschaft, Ernährung und Ländlichen Raum, Jahreshefte Agrarmärkte 2024, Schwäbisch Gmünd.

84. Zusätzlich zeigt Abbildung 3.8, dass sich die Preise für Butter und Magermilchpulver in Deutschland sehr eng an dem entsprechenden Weltmarktpreis orientieren.⁵⁶ Da sich auch der landwirtschaftliche Auszahlungspreis für Rohmilch an einem Indikator orientiert, der auf internationalen Preisnotierungen basiert, deutet einiges darauf hin, dass der Weltmarkt zumindest einen gewissen Einfluss auf die Preisbildung im nationalen Markt hat. Die Ergebnisse von Bittmann/Loy (2021) sprechen ebenfalls dafür, dass die Weltmarktpreise für Butter und Magermilchpulver den landwirtschaftlichen Auszahlungspreis für Rohmilch bestimmen. Darüber hinaus zeigen empirische Befunde, dass sich die landwirtschaftlichen Auszahlungspreise zwischen

⁵⁶ Eine Analyse explizit für den Käsemarkt zeigt, dass es zwischen 1997 und 2004 kaum Zusammenhänge zwischen den internationalen Preisen und den Preisen der drei Wertschöpfungsstufen in Deutschland gab. Nach dem Luxemburger Agrarabkommen von 2003 haben sich diese Verbindungen verstärkt, was darauf hindeutet, dass der deutsche Käsemarkt durch die Lockerung der EU-Milchmarktregeln enger mit dem Weltmarkt verbunden ist (Weber u. a., 2012).

den oftmals lokal tätigen Molkereien in Deutschland nur geringfügig unterscheiden (Knuck u. a. 2023).⁵⁷ Dies sind weitere Indizien, die darauf hindeuten, dass sich die landwirtschaftlichen Auszahlungspreise an übergeordneten, internationalen Marktmechanismen orientieren.⁵⁸

Abbildung 3.8: Nationale und internationale Preise für Butter und Milchpulver



Quelle: Landesanstalt für Landwirtschaft, Ernährung und Ländlichen Raum, Jahreshefte Agrarmärkte 2024, Schwäbisch Gmünd.

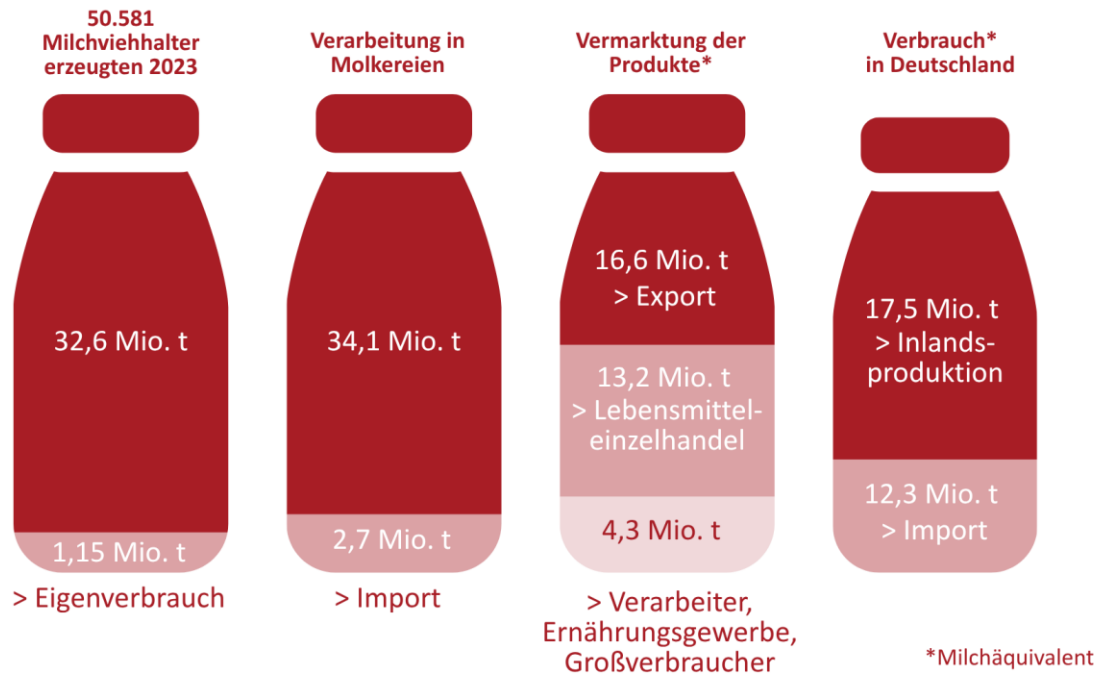
⁵⁷ Diese Preisunterschiede lassen sich durch die strategische Ausrichtung der jeweiligen Molkerei erklären, etwa ob der Schwerpunkt auf Massenware wie Milchpulver oder auf differenzierten Milcherzeugnissen liegt.

⁵⁸ Die internationalen Preise werden durch die internationale Milchmenge beeinflusst. Dadurch gibt es womöglich einen indirekten, aber begrenzten Einfluss der deutschen Landwirtschaft auf die internationalen Preise.

85. Die enge Verflechtung mit dem Weltmarkt führt dazu, dass globale Marktverwerfungen direkte Auswirkungen auf die nationalen Milchauszahlungspreise haben. Dies wurde unter anderem im Jahr 2015 deutlich. Mit dem Wegfall des EU-Milchquotensystems stieg das Milchaufkommen in vielen Mitgliedstaaten deutlich an, während gleichzeitig die internationale Nachfrage zurückging, zum einen infolge eines Einbruchs beim Milchpulverabsatz und zum anderen aufgrund eines russischen Importverbots für EU-Milchprodukte.⁵⁹ Diese Kombination aus erhöhtem Angebot und gesunkener Nachfrage führte zu einem starken Einbruch der Auszahlungspreise für die deutsche Landwirtschaft.

86. Die landwirtschaftlichen Auszahlungspreise für Rohmilch in Deutschland orientieren sich stark an den internationalen Erlösmöglichkeiten für Milcherzeugnisse, weil die Milchwirtschaft eng mit dem internationalen Handel verflochten ist. Abbildung 3.9: zeigt für das Jahr 2023 die in Deutschland produzierte Menge an Milch sowie deren Verwertung und Warenfluss. Zur inländischen Produktion kommt ein kleiner Anteil importierter Milch hinzu, der hierzulande weiterverarbeitet wird. Etwa die Hälfte der in Deutschland hergestellten Milcherzeugnisse wird exportiert, wobei davon rund drei Viertel innerhalb der EU exportiert werden. Drei Viertel des im Inland verbleibenden Teils werden wiederum über den Lebensmitteleinzelhandel abgesetzt. Der Rest wird von der weiterverarbeitenden Industrie, dem Ernährungsgewerbe und Großverbrauchern genutzt. Im Beobachtungsjahr wurden in Deutschland insgesamt 29,8 Mio. Tonnen Milcherzeugnisse verbraucht. Davon wurden rund 41 Prozent aus dem Ausland importiert. Folgerichtig müssen die deutschen Molkereien ihre Auszahlungspreise an das internationale Preisniveau anpassen, da sie im Wettbewerb keine nationalen Preisstrukturen etablieren können.

⁵⁹ Vgl. <https://www.bpb.de/themen/europa/russland-analysen/nr-293/203822/analyse-russlands-importverbot-fuer-agrarprodukte-und-die-folgen-fuer-die-russischen-und-europaeischen-agrarmaerkte/>, Abruf am 23. Oktober 2025.

Abbildung 3.9: Wohin die Milch in Deutschland fließt

Eigene Darstellung, Datenquelle: Milchindustrie-Verband e. V., Wohin die Milch in Deutschland fließt, <https://milchindustrie.de/marktdaten/aussenhandel/>, Abruf am 23. Oktober 2025. Anmerkung: Optisch nah angelehnt an der originalen Darstellung.

3.2.5 Stagnierende Lage für die Landwirtschaft trotz steigender Produktivität

87. Vor dem Hintergrund der internationalen Verflechtungen und der Rolle der landwirtschaftlichen Betriebe als Preisnehmer stellt sich die zentrale Frage, welche Auswirkungen diese Marktmechanismen auf die wirtschaftliche Situation der Betriebe in Deutschland haben. Wenn die Auszahlungspreise für Rohmilch in hohem Maße von internationalen Faktoren abhängen, während die Produktionskosten weitgehend national bestimmt sind, ergeben sich Spannungen zwischen Erlösen und Aufwendungen. Im Folgenden wird daher die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Betriebe anhand verschiedener Kennzahlen näher betrachtet. Insbesondere soll analysiert werden, inwieweit die aktuellen Marktstrukturen die wirtschaftliche Lage der Betriebe beeinflussen.

88. Milchbetriebe sind in besonderem Maße einer finanziellen Unsicherheit ausgesetzt, da Molkereien den entsprechenden Auszahlungspreis in der Regel erst nach der Milchlieferung bekanntgeben. Dadurch können landwirtschaftliche Betriebe ihre Erlöse nur eingeschränkt im

Voraus kalkulieren, was eine optimale Produktion erschwert. Um dennoch wirtschaftlich erfolgreich zu sein, bleibt ihnen im Wesentlichen nur die Möglichkeit, ihre Kosten durch eine effiziente Produktion zu minimieren und somit ihre Marge zu erhöhen.⁶⁰

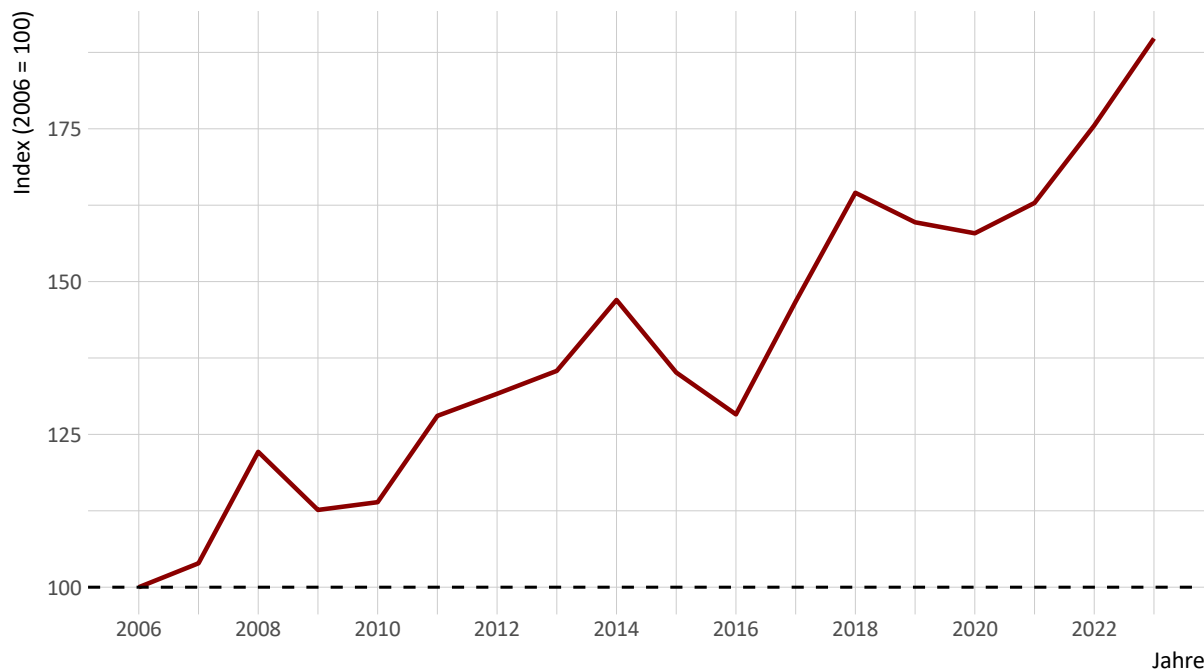
89. Die folgende Analyse zeigt, dass die landwirtschaftlichen Betriebe in den letzten Jahren effizienter geworden sind, vor allem aufgrund der Implementierung fortschrittlicher Technologien und steigender Betriebsgröße. Gleichzeitig sind die Kosten für die Produktion, beispielsweise für Futtermittel (Abbildung Anhang A.9) insbesondere seit dem Jahr 2021 stark angestiegen. Die volatilen Auszahlungspreise haben einen Einfluss auf Umsatz und Gewinn, welche seit 2021 stark angestiegen sind. Dies kann teilweise auf steigende Betriebsgrößen zurückgeführt werden. Die durchschnittlichen Profitraten der Betriebe sind im Jahr 2023 jedoch auf dem gleichen Niveau wie im Jahr 2006.⁶¹ Diese Entwicklungen deuten darauf hin, dass die Effizienzsteigerungen und Skaleneffekte zwar die gestiegenen Kosten und Preisschwankungen teilweise kompensieren können, die wirtschaftliche Gesamtsituation der Betriebe sich aber nicht nachhaltig verbessert hat.

90. Im Beobachtungszeitraum zwischen 2006 bis 2023 ist die durchschnittliche Arbeitsproduktivität, berechnet als Umsatzerlöse geteilt durch Lohnzahlungen, in Deutschland mehr als 75 Prozentpunkte gestiegen (Abbildung 3.10).⁶² Dieser Anstieg ist eng mit der Entwicklung der durchschnittlichen Umsatzerlöse verknüpft, welche mit ähnlicher Variation über den gleichen Zeitraum anstiegen (Abbildung 3.15). Gleichzeitig ist die steigende Arbeitsproduktivität mit der Implementierung verschiedener innovativer Technologien und steigender Betriebsgröße verknüpft. Empirische Studien wie die von Sauer/Latacz-Lohmann (2013; 2015) zeigen einen signifikanten und positiven Zusammenhang zwischen Investitionen in innovative Technologien und der Milchproduktion.

⁶⁰ Die Einteilung der landwirtschaftlichen Betriebe in die Märkte „Milch“, „Fleisch“, und „Ackerbau“ erfolgt nach dem gemeinschaftlichen Klassifizierungssystem der Europäischen Kommission. Die gleiche Klassifizierung wird in den offiziellen Statistiken des BMLEH genutzt. Weitere Informationen zur Klassifizierung befinden sich in Anhang D.

⁶¹ Die Analyse basiert auf dem Testbetriebsnetz-Datensatz, welcher vom BMLEH erhoben wird. Anhang C beschreibt die zugrunde liegende Berechnung der präsentierten Finanzkennzahlen. Unter anderem werden Preisaufschläge definiert als Preise geteilt durch die Grenzkosten der Betriebe. Diese Preisaufschläge basieren auf Kostenanteilen als Maß für die Outputelastizität. Eine Erklärung der in diesem Kapitel herangezogenen Methode und der zugrunde liegenden Annahmen sowie eine detaillierte Beschreibung des Datensatzes inklusive deskriptiver Statistiken befindet sich in Anhang G.

⁶² Zu berücksichtigen bei der Interpretation der Grafiken in diesem Kapitel ist, dass die angeführten Jahre immer das vorherige Geschäftsjahr widerspiegeln. Beobachtungen aus dem Jahr 2023 beispielsweise beinhalten das Geschäftsjahr 2022/2023.

Abbildung 3.10: Indexierte Arbeitsproduktivität Milch

Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

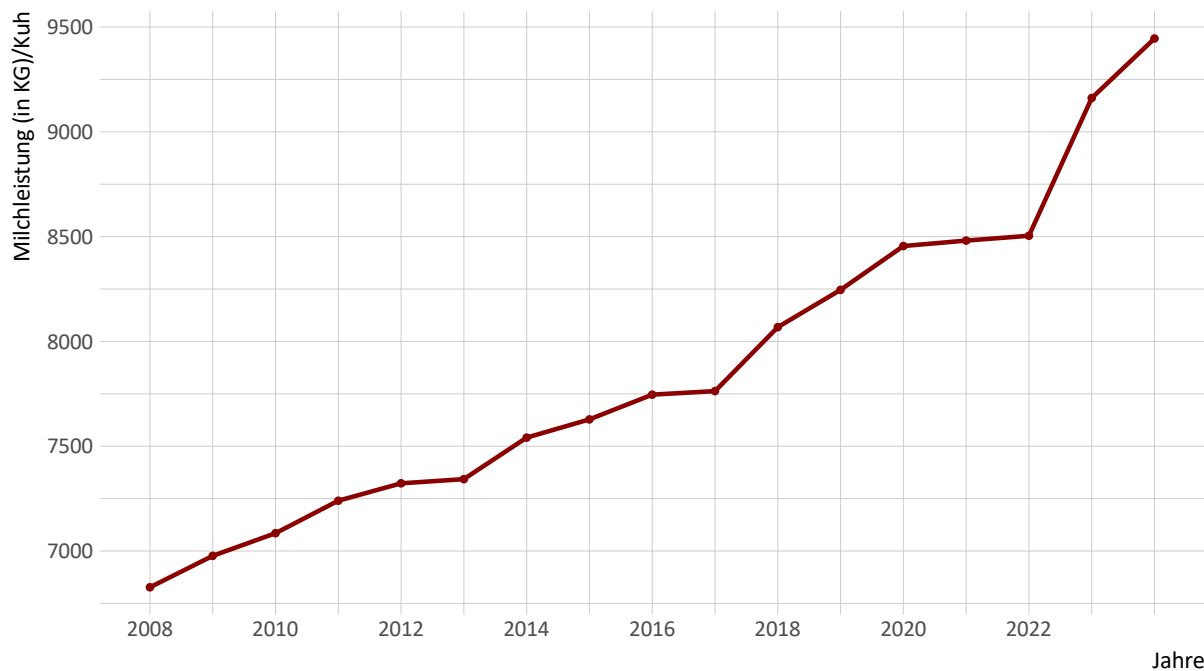
91. Ein weiteres Maß für veränderte Produktionsbedingungen und technologischen Fortschritt, das im Gegensatz zur Arbeitsproduktivität nicht unmittelbar von den Umsätzen der Betriebe beeinflusst wird, ist der Milchertrag pro Kuh. Die in Abbildung 3.11 dargestellte Entwicklung zeigt zwischen 2008 und 2024 einen deutlichen Anstieg von durchschnittlich etwa 6.800 kg auf knapp 9.500 kg Rohmilch pro Jahr. Diese Steigerung kann Ausdruck verschiedener Entwicklungen sein: Zum einen spiegeln sich darin effizientere Produktionsbedingungen wider (Frick/Sauer, 2021), unter anderem durch gezielte Zuchtprogramme und optimierte Fütterung. Zum anderen können auch hier Skaleneffekte eine Rolle spielen, da größere Betriebe häufiger über effizientere Melktechnik und Management verfügen.

92. Abbildung Anhang A.17 veranschaulicht die Entwicklung der durchschnittlichen Milchleistung je Kuh im Vergleich zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern. Obwohl das Leistungsniveau in den ostdeutschen Bundesländern insgesamt höher ausfällt, zeigt sich in beiden Gebieten ein ähnlich verlaufender Anstieg über die Zeit. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Kuhrassen mit variierender Milchertragskraft gehalten werden.⁶³ Der durchschnittliche Anstieg ist jedoch nicht ausschließlich auf unter-

⁶³ Im Jahr 2024 wurden in allen Bundesländern außer Baden-Württemberg und Bayern zwischen 67% und 86% Holstein-Schwarzbrut-Rinder gehalten. In Baden-Württemberg wird ein Mix aus Holstein-Schwarzbrut-Rinder (31%) und Simmentaler-Rinder (43%), in Bayern 77% Simmentaler-Rinder gehalten (Tergast u. a., 2024). Holstein Rinder geben durchschnittlich mehr Milch (Koknaroglu u. a., 2021).

schiedliche Zusammensetzungen der Herden zurück zu führen, da in den ostdeutschen Bundesländern auch der durchschnittliche Tierbestand pro Betrieb größer ist.⁶⁴ Aus diesem Grund ist vielmehr eine Kombination aus technologischem Fortschritt, Skaleneffekten größerer Betriebe, gezielte Fütterung und Zucht für die kontinuierliche Steigerung der Milchleistung maßgeblich.

Abbildung 3.11: Milchleistung je Kuh



Eigene Darstellung. Anmerkung: Der Wert für 2024 ist vorläufig. Datenquelle: Milchindustrie-Verband e.V., Beilage zum Geschäftsbericht 2023/2024, Zahlen – Daten – Fakten, https://milchindustrie.de/wp-content/uploads/2024/09/ZahlenDatenFakten_2024-1.pdf.

93. Um einen Einblick in die Kostenentwicklung der Betriebe zu erhalten, werden in Abbildung 3.12 sowohl die Vollkosten je Kilogramm Milch (links) als auch die Vollkosten je Kuh (rechts) in den Jahren zwischen 2006 und 2023 betrachtet. Ein Vergleich dieser beiden Kennzahlen ermöglicht Rückschlüsse darauf, ob mögliche Effizienzunterschiede in erster Linie auf die Herdengröße oder auf davon unabhängige Effizienzunterschiede zurück zu führen sind. Dabei werden die Betriebe in vier Gruppen eingeteilt, von den kostenintensivsten bis zu den kosteneffizientesten. Diese Gruppen werden anhand der Quartile der jeweiligen Verteilung dargestellt.⁶⁵

94. Diese Gegenüberstellung zeigt, dass Betriebe mit einer geringeren Milchproduktion (orangene Linie links) deutlich höhere Kosten je Kilogramm Milch als Betriebe mit einer höheren Milchproduktion aufweisen. Zwar sinken die Kosten mit zunehmender Produktionsmenge, der

⁶⁴ Im Jahr 2024 hielten die Betriebe in den ostdeutschen Bundesländern durchschnittlich 156-238 Kühe. In Baden-Württemberg halten die Betriebe durchschnittlich 60 Kühe und in Bayern lediglich 46 Kühe (Ter-gast u. a., 2024).

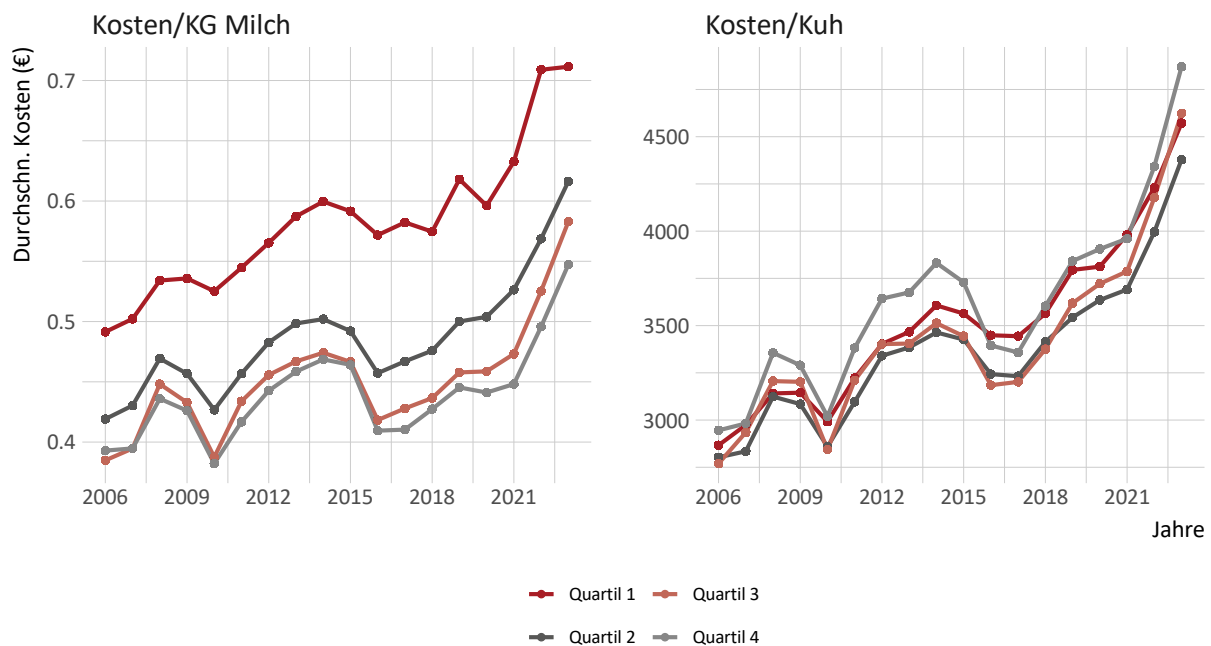
⁶⁵ Bei den Kosten je Kilogramm Milch werden die Quartile nach der Milchmenge pro Betrieb gebildet (von der kleinsten zur größten Milchmenge). Bei den Kosten je Milchkuh beziehen sich die Quartile auf die Anzahl der Milchkühe pro Betrieb (vom kleinsten zum größten Tierbestand).

Kostenvorteil nimmt jedoch bei sehr großen Betrieben, gemessen an der Produktionsmenge von Milch, nur noch geringfügig zu. Betrachtet man dagegen die Kosten je Kuh, so ist die Streuung zwischen den einzelnen Gruppen schwächer ausgeprägt. Dabei haben die besonders großen und besonders kleinen Betriebe, gemessen am Viehbestand, die vergleichsweise höheren Kosten. Das bedeutet, dass größere Herden alleine nicht für niedrigere Produktionskosten verantwortlich sind. Unabhängig von der Herdengröße haben andere Faktoren wie Produktivität, Management und Ressourceneinsatz einen entscheidenden Einfluss auf die Effizienz der Betriebe.⁶⁶ Außerdem ist festzustellen, dass bei allen Betrieben die Kosten im Beobachtungszeitraum stark angestiegen sind.

95. Der deutliche Kostenanstieg, insbesondere seit 2021, ist im Wesentlichen auf steigende Preise zentraler Produktionsfaktoren zurückzuführen. Nach Angaben des European Milk Boards (2023) stellten im Jahr 2023 zugekaufte Futtermittel die größte Kostenkomponente dar, gefolgt von Abschreibungen, Instandhaltung von Maschinen und Gebäuden sowie Kosten der Tierhaltung (z. B. Veterinärkosten). Während die Preise für Futtermittel bis 2020 weitgehend stabil blieben, kam es zwischen 2020 und 2022 zu einem starken Anstieg der Futterpreise um etwa 60 Prozentpunkte (Abbildung Anhang A.9), gefolgt von einem kontinuierlichen Rückgang bis 2024. Parallel dazu stiegen die Preise für die Instandhaltung deutlich: Die Instandhaltung von Bauten erhöhte sich bis 2024 kontinuierlich um rund 70 Prozentpunkte gegenüber dem Jahr 2015, die Instandhaltungspreise von Maschinen und Material erhöhte sich um mehr als 40 Prozentpunkte gegenüber dem Jahr 2015 (Abbildung Anhang A.10). Auch die Preise für Maschinen insgesamt entwickeln sich aufwärts: zwischen 2015 und 2021 ist ein durchschnittlicher Anstieg um etwa 15 Prozentpunkte zu verzeichnen, danach erfolgt ein besonders starker Anstieg zwischen 2021 und 2023 um circa 20 Prozentpunkte (Abbildung Anhang A.12). Einen außergewöhnlichen Preissprung verzeichnen Veterinärleistungen, deren Preise zwischen 2022 und 2023 um circa 70 Prozentpunkte gestiegen sind (Abbildung Anhang A.13).⁶⁷

⁶⁶ Hier ist zu berücksichtigen, dass viele Betriebe mit hohen Vollkosten pro Kilogramm Milch (orangene Linie links) ökologische Betriebe sind, die unter anderem höhere Futterkosten und Arbeitszeit benötigen. Die durchschnittlichen Vollkosten pro Kilogramm Milch ökologischer Betriebe waren im Jahr 2018/2019 60.29 Cent (EMB, 2019).

⁶⁷ Diese Entwicklung ist auf die Reform der Gebührenordnung für Tierärzte zurückzuführen, die Ende 2022 in Kraft trat und eine deutliche Anpassung der Vergütungssätze mit sich brachte.

Abbildung 3.12: Vollkosten pro KG Milch/Kuh

Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Trimming: 1.–99. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

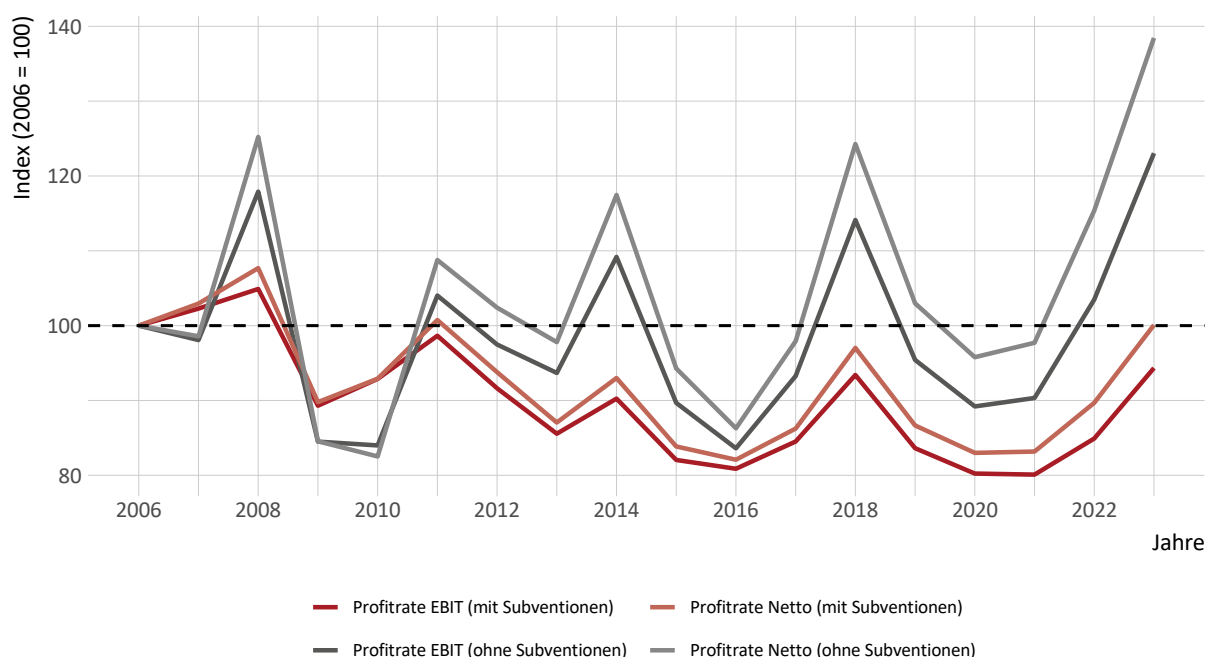
96. Seit 2006 sank der Gewinnanteil am Umsatz der landwirtschaftlichen Betriebe, wie die Entwicklung der EBIT- und Netto-Profitraten zeigt (Abbildung 3.13). Im Jahr 2023 lagen die durchschnittlichen Profitraten wieder auf dem gleichen Niveau wie im Basisjahr 2006, wobei sie in den Jahren zwischen 2011 und 2022 bis zu zwanzig Prozentpunkte darunter lagen. Größere Schwankungen treten vor allem in Jahren mit stark volatilen Milchpreisen auf. Auffällig ist die wachsende Differenz zwischen EBIT- und Netto-Profitraten, die auf steigende nicht-betriebliche Kosten wie Zins, Pacht- und Steuerbelastung hinweist.⁶⁸ Abbildung 3.13 beinhaltet auch die Entwicklung der jeweiligen Profitraten ohne Subventionen, welche bedeutend volatiler ausfallen. Zwar erscheinen die Profitraten ohne Subventionen in einzelnen Jahren höher, dies liegt jedoch an der Darstellung als Index. Tatsächlich sind die absoluten Profitraten mit Subventionen durchgehend höher. Die unterschiedlichen Entwicklungen der Kennzahlen mit und ohne Subventionen deuten darauf hin, dass die Profitabilität der Betriebe zuletzt stärker gestiegen ist als die Subventionszahlungen.⁶⁹

⁶⁸ Abbildung Anhang A.22 zeigt die Entwicklung durchschnittlicher Pachtpreise: Diese waren für Dauergrünland bis zum Jahr 2010 relativ konstant und sind zwischen 2010 und 2023 kontinuierlich von circa EUR 120 pro Hektar auf bis zu über EUR 200 pro Hektar angestiegen. Auch bei den Pachtpreisen gibt es starke regionale Unterschiede: In 2023 lagen die durchschnittlichen Pachtpreise für landwirtschaftlich genutzte Fläche in Nordrhein-Westfalen bei EUR 560 je Hektar. Im selben Jahr lagen die durchschnittlichen Preise im Saarland bei EUR 99 je Hektar (Deutscher Bauernverband, 2025a).

⁶⁹ Bei der Interpretation der Profitraten ohne Subventionen ist zu berücksichtigen, dass die Berechnung basierend auf der gleichen produzierten Menge erfolgt. Der Vergleich ist somit statisch und berücksichtigt keine dynamische Anpassung der Produktionsmenge an die veränderten Marktbedingungen ohne Subventionen.

97. Es ist zudem anzumerken, dass Subventionen zwar eine wichtige Einkommensstütze für die Landwirtschaft darstellen, ihre Wirkung jedoch durch die Ausgestaltung des Subventionssystems als produktions-entkoppelte Zahlung abgeschwächt werden kann. Somit besteht die Möglichkeit, dass die Subventionen von anderen Marktteilnehmern, z. B. von Molkereien oder über Pachtverträge, abgeschöpft werden.⁷⁰ Avignon/Guigue (2025) zeigen am Beispiel französischer Milchbetriebe, dass rund 65 Prozent der Subventionszahlungen aufgrund der Marktmacht der Hersteller nicht bei den landwirtschaftlichen Betrieben verbleiben, sondern innerhalb der Wertschöpfungskette umverteilt werden.

Abbildung 3.13: Indexierte Profitraten Milch



Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

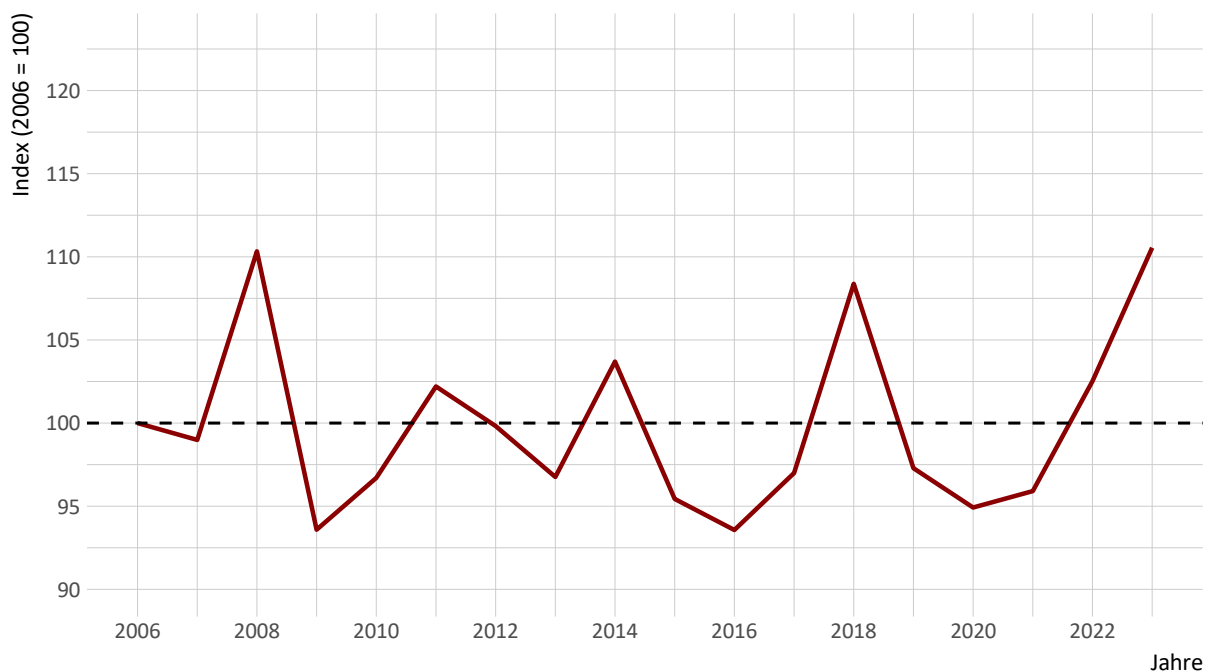
98. Als weitere Kennzahl für die wirtschaftliche Entwicklung der Betriebe werden die indexierten Preisaufschläge betrachtet, welche die Relation zwischen Preisen und Grenzkosten widerspiegeln (Abbildung 3.14).⁷¹ Die durchschnittlichen Preisaufschläge variieren insgesamt bis zu ca. 16 Prozentpunkten jährlich. Auffällig ist, dass sich der Verlauf nahezu deckungsgleich mit den Schwankungen der Profitraten entwickelt. In beiden Zeitreihen zeigen sich deutliche Anstiege und Spitzen in denselben Jahren, insbesondere in Phasen mit starken Milchauszahlungspreisen (Abbildung 3.5). Diese enge Korrelation verdeutlicht, dass sowohl Preisaufschläge als auch Profitraten maßgeblich von der Preisentwicklung auf dem Milchmarkt bestimmt werden.

⁷⁰ Im Jahr 2023 wurden 60 Prozent der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche gepachtet und drei Viertel aller Betriebe wirtschafteten mit Pachtfläche (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2025b).

⁷¹ Abbildung Anhang J.1 beinhaltet das Maß der Profitabilität als zusätzliche Statistik, welches auch die Fixkosten der Produktion beinhaltet. Die zeitliche Entwicklung ähnelt den Preisaufschlägen und Profitraten stark.

99. Betrachtet man die absoluten Preisaufschläge der Milchbetriebe, ist festzustellen, dass viele Betriebe nicht oder kaum kostendeckend arbeiten können (Abbildung 3.5). Besonders ausgeprägt ist diese Problematik bei der ökologischen Milchproduktion.⁷² Nach Angaben des European Milkboards (2019) konnten ökologisch wirtschaftende Betriebe im Zeitraum 2014/2015–2018/2019 trotz Subventionszahlungen durchschnittlich 25 Prozent ihrer Produktionskosten nicht decken. Die Entwicklung der Preisaufschläge ist seit 2020 jedoch positiv (Abbildung 3.14).

Abbildung 3.14: Indexierte Preisaufschläge Milch



Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Preisaufschläge berechnet mit durchschnittlichen Kostenanteilen der Materialausgaben als Maß für die Outputelastizität. Die Berechnung wird in Anhang G beschrieben. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen.

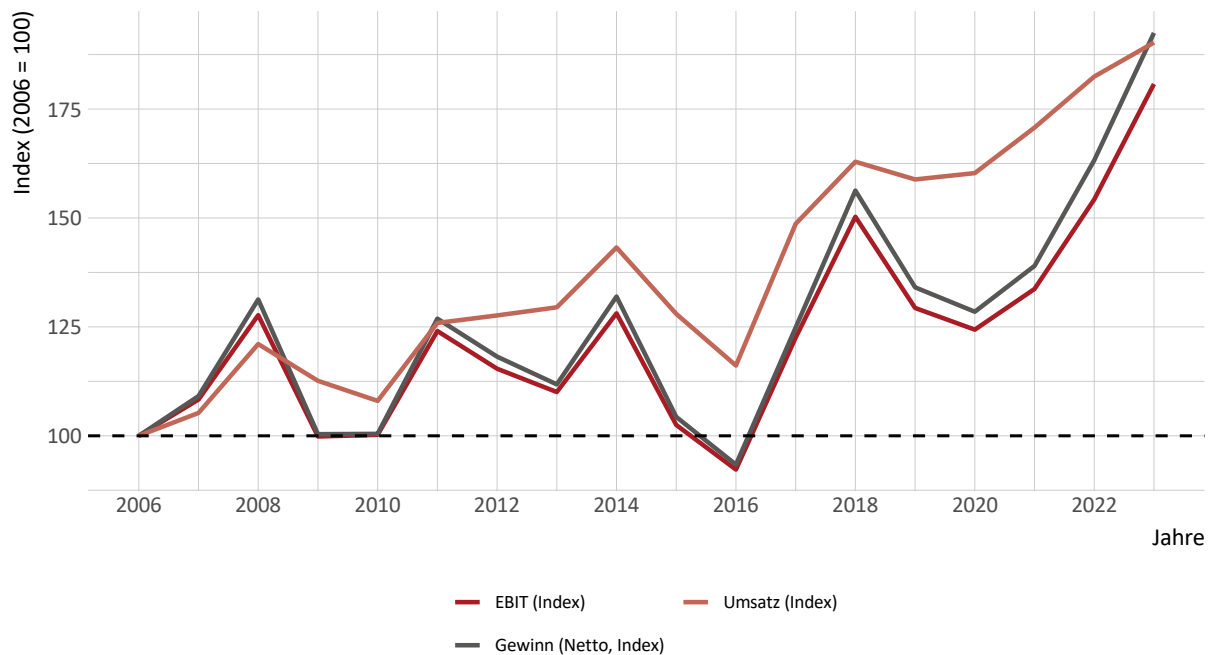
100. Zwischen 2006 und 2023 stiegen die durchschnittlichen Umsätze, Betriebsergebnis (EBIT) und Gewinne pro Betrieb um rund 75 Prozentpunkte (Abbildung 3.15). Diese Kennzahlen zeigen ähnliche Schwankungen, wobei das Betriebsergebnis und die Gewinne, insbesondere mit der Abschaffung der Milchquote in 2015/2016, stärkere Ausschläge aufweisen. Die Abschaffung der Milchquote führte – wie bereits in Kapitel 3.2.1 erwähnt – europaweit zu steigender Milchproduktion, während gleichzeitig die internationale Nachfrage in wichtigen Exportmärkten einbrach, was einen Preisverfall auslöste.

101. Ab 2011 vergrößerte sich die Lücke zwischen Umsatzerlösen, Betriebsergebnis und Gewinnen. Während der Corona-Jahre 2019 bis 2021 blieben die Umsätze konstant oder stiegen

⁷² Abbildung Anhang A.19 zeigt die Entwicklung des Anteils ökologisch wirtschaftender Betriebe. Im Beobachtungsjahr 2023 produzieren über 15 Prozent der Betriebe ökologisch.

an, während das Betriebsergebnis und die Gewinne einbrachen. Mögliche Ursachen hierfür waren ein deutlicher Anstieg der Produktionskosten infolge gestiegener Preise für beispielsweise Futtermittel (Abbildung Anhang A.9) sowie pandemiebedingte Lieferkettenstörungen. Somit konnten Umsatzerhöhungen nicht in proportionale Erhöhungen der Gewinne übersetzt werden.⁷³

Abbildung 3.15: Indexierter Umsatz und Gewinn Milch



Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

102. In Summe ist die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe im Milchsektor ambivalent. Einerseits haben die Betriebe in den vergangenen Jahren beachtliche technische Fortschritte erzielt. Dazu zählen eine effizientere Nutzung von Betriebsmitteln sowie steigende Effizienzgewinne und Skalenerträge. Diese Entwicklungen belegen das hohe betriebliche Know-how und die technologische Leistungsfähigkeit der Branche. Andererseits wird deutlich, dass die ökonomische Basis der Betriebe stark von exogenen Faktoren abhängig ist, welche von den individuellen Betrieben nicht beeinflusst werden können. Eine ausgeprägte Preissensitivität, gekoppelt mit langfristigen Kapitalinvestitionen, enorm steigenden Produktionskosten und stark volatilen Auszahlungspreisen macht die Betriebe anfällig für Schocks und lassen auf eine geringe wirtschaftliche Resilienz schließen. Die Subventionen haben einen stabilisierenden Ef-

⁷³ Anhang J beinhaltet die durchschnittliche Entwicklung der Profitabilität und Kapitalrentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe. Diese zeigen eine ähnliche Entwicklung wie die Profitraten und Preisaufschläge und deuten darauf hin, dass die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe stark von exogenen Faktoren wie den Auszahlungspreisen bestimmt ist. Die Profitabilität beinhaltet, anders als Preisaufschläge, die gesamte Kostenstruktur eines Betriebs und sind damit ein zusätzliches Maß für wirtschaftliche Nachhaltigkeit.

fekt auf die wirtschaftliche Lage der Betriebe. Es muss jedoch mit einem effizienten Subventionsdesign sichergestellt werden, dass die Subventionszahlungen nicht den Status quo festigen, sondern die Implementierung effizienzsteigernder Technologien fördern, um die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe sicherzustellen.

3.2.6 Preisaufschläge der Molkereien tragen zur steigenden Preisdivergenz bei

103. Dieses Kapitel untersucht die Marktstruktur und die Preissetzung der Molkereien mit dem Ziel herauszufinden, ob ihre Preisaufschläge einen Beitrag zur zunehmenden Preisdivergenz zwischen landwirtschaftlichen Auszahlungspreisen und Verbraucherpreisen leisten. Um dies einordnen zu können, wird zunächst der aktuelle Stand der Marktkonzentration dargestellt. Die Struktur des Marktes bildet den Rahmen für die Preisbildung und bestimmt, in welchem Maße Molkereien über Preissetzungsspielräume verfügen könnten.

104. Tabelle 3.1 zeigt die Inlandsumsätze der sechs größten Molkereien im Jahr 2022.⁷⁴ Die dargestellten Marktanteile beziehen sich auf den Gesamtmarkt aller Milcherzeugnisse und werden anteilig aus dem Umsatz des jeweiligen Unternehmens im Verhältnis zum Gesamtumsatz der Milchwirtschaft in Deutschland von EUR 29.500 Mio. berechnet. Die größten Marktanteile entfallen mit 18,6 Prozent auf die DMK Group. Es folgen Theo Müller mit 10,9 Prozent und die Hochland SE mit 7,5 Prozent. Von den sechs umsatzstärksten Unternehmen sind drei privatwirtschaftlich organisiert (Theo Müller, Hochland SE und Fude + Serrahn). Die deutsche DMK Group und die dänisch-schwedische Arla Foods planen aktuell einen Zusammenschluss, wodurch die größte Molkereigenossenschaft Europas entstehen würde. Die fusionskontrollrechtliche Entscheidung der Europäischen Kommission steht noch aus. Durch diesen Zusammenschluss würde sich die Konzentration im deutschen Molkereisektor deutlich erhöhen.

Tabelle 3.1: Top 6 Molkereien nach Inlandsumsatz

Pos.	Unternehmen	Umsatz in Mio.	Marktanteil
1	DMK Deutsches Milchkontor GmbH	5.500	18,6 %
2	UG Theo Müller S.e.c.s	3.200	10,9 %
3	Hochland SE	2.200	7,5 %
4	Hochwald Foods GmbH	1.975	6,7 %
5	Arla Foods GmbH	1.737	5,9 %
6	Fude + Serrahn Milchprodukte GmbH & Co. KG	1.700	5,8 %
Top-6-Molkereien		16.312	54.4 %

Quelle: Milchindustrie-Verband e. V., TOP 20 Molkereien in Deutschland 2023, https://milchindustrie.de/wp-content/uploads/2021/06/TOP_20_Molkereien_DE_2023_Homepage.pdf, Abruf am 5. November 2025.

⁷⁴ Insgesamt gibt es in Deutschland rund 160 Molkereien mit mindestens 50 Beschäftigten.

105. Für die Bewertung von Preissetzungsspielräumen der Molkereien ist bedeutsam, wie sich der Wettbewerb auf Ebene einzelner Milcherzeugnisse gestaltet. Tabelle 3.2 liefert eine differenzierte Betrachtung. Diese zeigt die verschiedenen Milcherzeugnisse inklusive dem Marktvolumen der jeweils umsatzstärksten Molkerei sowie deren Marktanteil 2021.⁷⁵ Bei Milcherzeugnissen mit hohem Marktvolumen, wie etwa Hart- und Schnittkäse, H-Milch oder Butter, liegen die Marktanteile der größten Anbieter zwischen 15 und 25 Prozent.⁷⁶ Je nach Milcherzeugnis dominieren unterschiedliche Molkereien wie die DMK Group, Hochwald SE oder Theo Müller. Deutlich höhere Marktanteile zeigen sich hingegen bei heterogeneren Milcherzeugnissen mit geringerem Marktvolumen, wie etwa bei frischen Milchmischgetränken oder Milchreis. Hier erreicht Theo Müller teils Marktanteile von über 65 Prozent. Betrachtet man zusätzlich die Marktanteile nach Herstellermarken und Handelsmarken getrennt, ist das Unternehmen noch dominanter. So hält Theo Müller beispielsweise bei Milchreis als Herstellermarke einen Marktanteil von (90-95] Prozent (Tabelle Anhang B.1). Bemerkenswert ist zudem, dass das Unternehmen nicht nur mit eigenen Marken, sondern auch im Handelsmarkensegment aktiv und damit in mehreren Vertriebskanälen präsent ist.⁷⁷

⁷⁵ Zu beachten ist, dass sich die dargestellten Marktanteile auf den Zeitraum vor der Fusion zwischen der Unternehmensgruppe Theo Müller und FrieslandCampina beziehen. Die Fusion wurde im Jahr 2023 unter Nebenbestimmungen vom Bundeskartellamt freigegeben (BKartA, B4-90/22, 22. Februar 2023).

⁷⁶ Das Bundeskartellamt gibt Marktanteile in Form von Spannen an, um Geschäftsgeheimnisse zu wahren und Unsicherheiten in der Datenerhebung Rechnung zu tragen.

⁷⁷ Die Unternehmensgruppe Theo Müller produziert zahlreiche Milcherzeugnisse für Handelsmarken der großen Lebensmitteleinzelhändler. Diese Handelsmarkenprodukte, etwa Joghurt oder Milchreis, werden in eigenen Werken hergestellt und tragen häufig Herstellercodes, die auf ihre Herkunft aus der Unternehmensgruppe hinweisen.

Tabelle 3.2: Marktdaten für verschiedene Milcherzeugnisse in 2021

Milcherzeugnis	MV in Mio.	Molkerei	Marktanteil
Hart- und Schnittkäse	2.500	DMK	(20-25] %
H-Milch	1.600	Hochwald	(20-25] %
Butter	1.300	UTM	(15-20] %
Sahne	900	Hochwald	(15-20] %
Frischmilch	830	Hochwald / NordseeMilch	(10-15] %
Joghurt mit Zusätzen	830	UTM	(20-25] %
Quark	680	DMK	(20-25] %
Naturjogurt	490	UTM	(15-20] %
Pudding und Mousses	415	Ehrmann	(20-25] %
frische Milchmischgetränke	150	UTM	(70-75] %
H-Milchmischgetränke	100	Hochwald	(25-30] %
Basismilchgetränk (natur)	90	UTM	(65-70] %
Milchreis	60	UTM	(75-80] %
Grießpudding	60	Dr. Oetker / UTM	(20-25] %
Trinkjogurt	50	UTM	(20-25] %
Basismilchgetränke (Geschmack)	45	UTM	(40-45] %

Quelle: BKartA, B4-90/22, 22. Februar 2023, Theo Müller/FrieslandCampina.

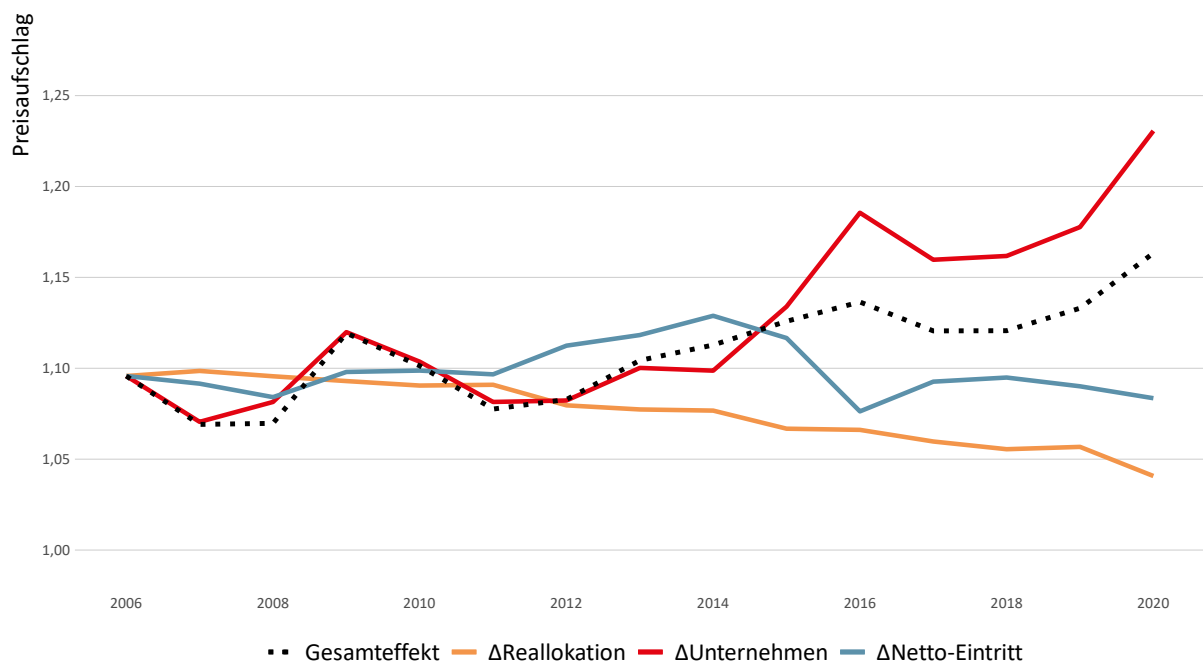
106. Abbildung 3.16 zeigt eine Zerlegung der gewichteten Preisaufschläge der Molkereien.⁷⁸ Der Gesamteffekt ergibt sich als umsatzgewichteter Durchschnitt der Preisaufschläge (schwarz gestrichelter Verlauf). Wie im Kapitel 2 erläutert, kann der Gesamteffekt sich in drei Teile aufteilen: 1) Veränderungen innerhalb der Unternehmen selbst; 2) Verschiebungen im Marktanteil (orangener Verlauf); 3) Auswirkung von Ein- und Austritten von Firmen. Die Unternehmenskomponente zeigt direkt, wenn sich die ungewichteten Preisaufschläge der Molkereien ändern (roter Verlauf). Die Reallokationskomponente steigt, wenn Molkereien mit größeren Preisaufschlägen mehr Marktanteile bekommen, und sinkt im umgekehrten Fall (orangener Verlauf).

⁷⁸ Es handelt sich dabei um Unternehmen, die im Wirtschaftszweig der Milchverarbeitung (NACE-Code 105) tätig sind.

Der Netto-Eintritt zeigt den Effekt, der entsteht, wenn Molkereien die Stichprobe verlassen oder neu hinzukommen (blauer Verlauf).⁷⁹

107. Insgesamt zeigt sich eine deutliche Steigerung beim Gesamteffekt, der seit 2012 von 6 Prozent auf 16 Prozent zugenommen hat. Dies bedeutet, dass die Preise im Jahr 2020 rund 16 Prozent über den Grenzkosten lagen. Noch deutlicher zeigt sich der Anstieg bei den ungewichteten Preisaufschlägen, die im selben Zeitraum von 6 Prozent auf 23 Prozent gestiegen sind. Die rote Linie zeigt Erhöhungen der Preisaufschläge durch die Molkereien, die dauerhaft in der Stichprobe vertreten sind. Demgegenüber steht eine Verlagerung von Marktanteilen hin zu Molkereien mit niedrigeren Preisaufschlägen, erkennbar an der fallenden Reallokationskomponente. Dieser gegenläufige Effekt führt zu dem abgeschwächten Anstieg des Gesamteffekts. Zusammenfassend zeigt sich damit, dass die Molkereien ihre Preisaufschläge im Zeitverlauf deutlich ausgeweitet haben, dieser Effekt jedoch teilweise dadurch abgeschwächt wird, dass Marktanteile sich zugunsten von Molkereien mit niedrigeren Preisaufschlägen verschoben haben.

Abbildung 3.16: Preisaufschläge und deren Komponenten (Molkereien)

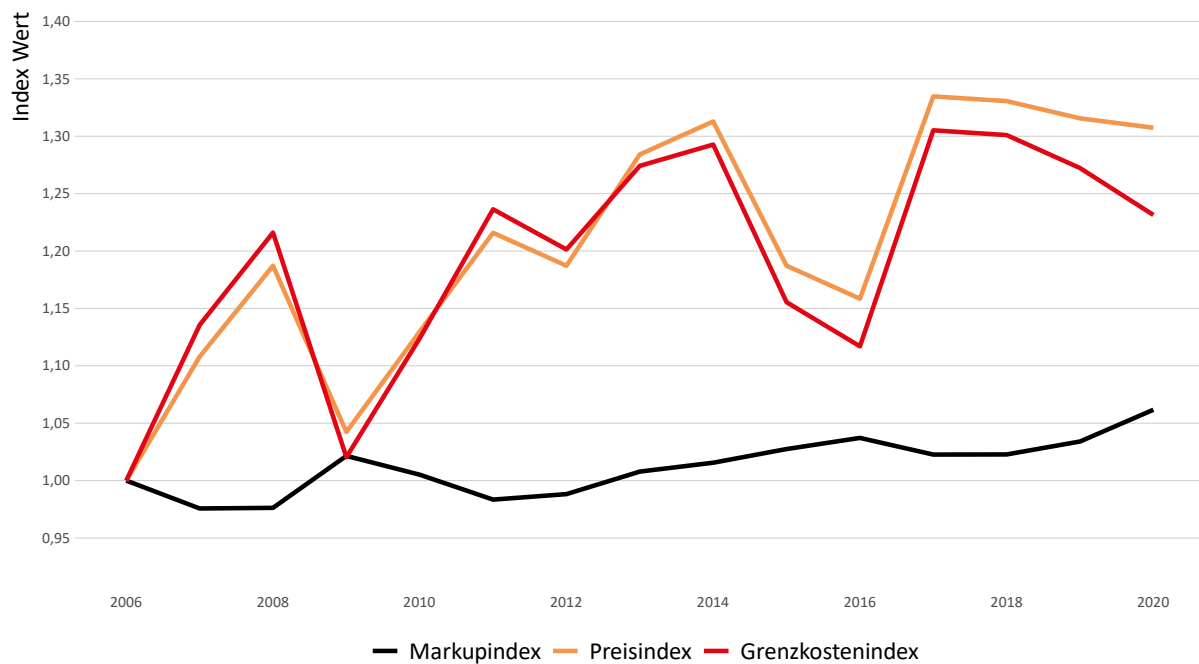


Eigene Darstellung. Anmerkungen: Die dargestellten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation. Die Zerlegung in die Teilkomponenten wird in Anhang H beschrieben. Quelle: AFiD-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

⁷⁹ Dies muss nicht zwangsläufig einen Markteintritt oder -austritt bedeuten, sondern kann auch einfach die Aufnahme oder den Austritt aus der Stichprobe darstellen. Ursache hierfür ist, dass Teile der AFiD-Daten alle vier Jahre neu gezogen werden, wodurch sich entsprechende Veränderungen auch in diesem Teil der Zerlegung niederschlagen. Aus diesem Grund wird diese Komponente hier nicht für die Marktanalyse verwendet.

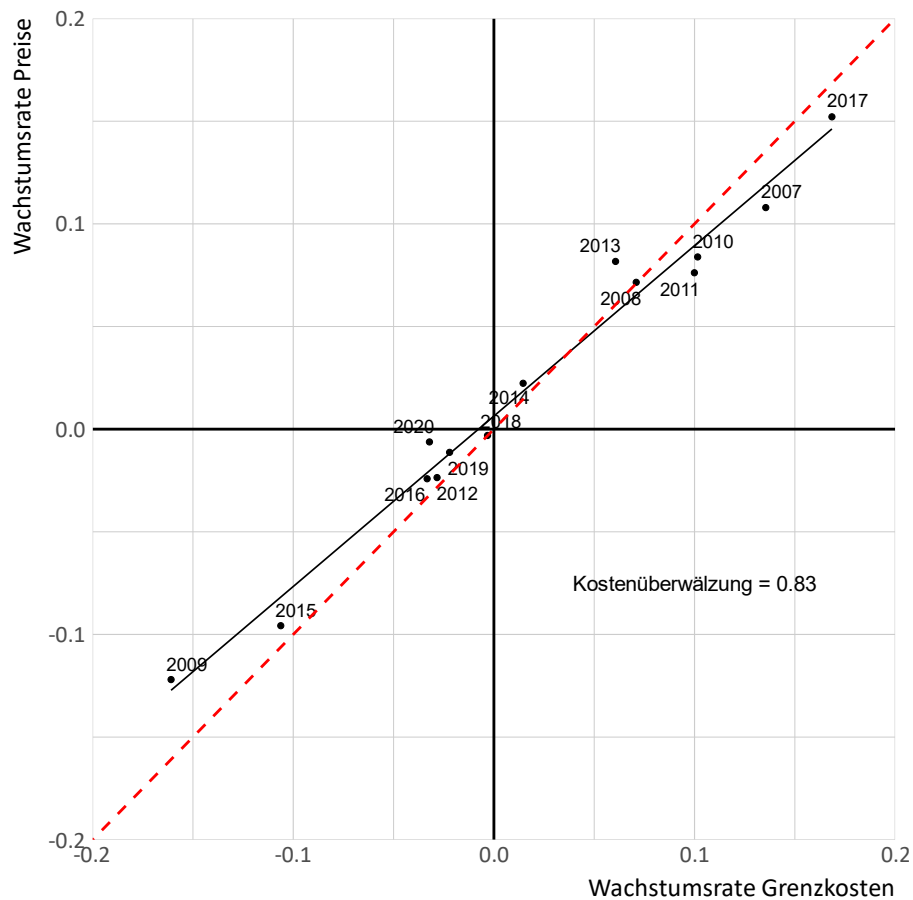
108. Abbildung 3.17: zeigt für die Molkereien den Verlauf der Preisaufschläge, Preise und approximierten Grenzkosten, skaliert mit den jeweiligen Werten des Basisjahres 2006. Grenzkosten sind nicht beobachtbar, jedoch kann der Verlauf der Grenzkosten mithilfe des Verlaufs der Preisaufschläge und der Preise approximiert werden.⁸⁰ Die Preise und Grenzkosten entwickeln sich weitgehend parallel, wobei die Grenzkosten etwas volatiler sind. Dieses Muster zeigt sich sowohl bei steigenden als auch bei sinkenden Preisen. Damit unterscheiden sich die Molkereien von der Landwirtschaft, deren Auszahlungspreise stark von internationalen Entwicklungen beeinflusst werden und deutlich volatiler sind als die Grenzkosten. Abbildung 3.18 zeigt den Zusammenhang der jährlichen Wachstumsraten von Preisen und Grenzkosten der Molkereien. Entsprechend des ähnlichen Verlaufs von Preisen und Grenzkosten ergibt sich eine durchschnittliche Überwälzungsrate von 0,83, was für einen relativ intensiven Wettbewerb zwischen den Molkereien spricht.

Abbildung 3.17: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Molkereien)



Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C105). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AFiD-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

⁸⁰ Siehe Anhang H für eine Beschreibung der Vorgehensweise zur Approximation des Verlaufs der Grenzkosten.

Abbildung 3.18: Kostenüberwälzung (Molkereien)

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C105). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Die dazu benötigten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AfID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

109. Zusammenfassend deuten die Ergebnisse grundsätzlich auf einen funktionierenden Wettbewerb zwischen den Molkereien hin. Dies zeigt sich in der Verlagerung von Marktanteilen hin zu Molkereien mit niedrigeren Preisaufschlägen, der engen Kopplung von Preisen und Grenzkosten sowie in der mit 0,83 vergleichsweise hohen Überwälzungsrate. Gleichwohl ist seit 2012 ein deutlicher Anstieg der Preisaufschläge zu beobachten. Die Ursachen dieses Anstiegs lassen sich auf Basis der vorliegenden Daten nicht eindeutig bestimmen. Er könnte sowohl Ausdruck einer zunehmenden Marktmacht einzelner Molkereien als auch Folge von Effizienzgewinnen sein.⁸¹ Im Fall von Effizienzgewinnen wäre jedoch zu erwarten, dass diese bei fehlender Ver-

⁸¹ Zudem kann auf Grundlage der Daten nicht abschließend beurteilt werden, ob sich die Preisaufschläge zwischen exportierten Milcherzeugnissen und im Inland konsumierten Produkten unterscheiden. Ebenso wenig ist es möglich, die Preisaufschläge nach Absatzwegen differenziert zu betrachten. Auch hierin könnten mögliche Erklärungen für die beobachteten Entwicklungen liegen.

handlungsmacht der Molkereien unmittelbar an die nachgelagerten Stufen (unter anderem Lebensmitteleinzelhandel und Ernährungsgewerbe) weitergereicht würden. Vor diesem Hintergrund spricht die Entwicklung der Preisaufschläge zumindest für eine relative Verhandlungsmacht der Molkereien gegenüber der nachgelagerten Stufe.

110. Von diesem Befund ausgehend lassen sich auch Schlüsse zur Thematik der Verbraucherpreise ziehen. Es gibt eine zunehmende Divergenz zwischen den landwirtschaftlichen Auszahlungspreisen und den Verbraucherpreisen. Ein Teil dieser Divergenz lässt sich durch die steigenden Preisaufschläge der Molkereien erklären. Auffällig ist, dass ab etwa 2012 ein markanter Anstieg der Aufschläge zu beobachten ist, zeitlich korrespondierend mit dem Beginn des Auseinanderfallens von Auszahlungspreisen und Verbraucherpreisen. Auf Grundlage der vorliegenden Analyse lässt sich nicht exakt quantifizieren, in welchem Umfang die Molkereien durch steigende Preisaufschläge zur Preisdivergenz beitragen. Weitere Faktoren, welche die Preisdivergenz zusätzlich erhöhen könnten, sind steigende Kosten bei den Molkereien oder bei den Lebensmitteleinzelhändlern. Darüber hinaus könnten auch steigende Preisaufschläge im Lebensmitteleinzelhandel zur wachsenden Preisdivergenz beitragen. Hier gibt es zumindest empirische Evidenz, dass die zunehmende Marktkonzentration durch den Edeka/Plus Zusammenschluss zu höheren Preisen für Milcherzeugnisse geführt hat (Rickert u. a., 2021).

3.2.7 Lebensmitteleinzelhandel ist ein dominanter Akteur in der Milchlieferekette

111. Abschließend wird im Folgenden die Stellung des Lebensmitteleinzelhandels in der Lieferkette für Milcherzeugnisse zusammengefasst und weiter erläutert. Zwar liegen diesem Gutachten keine detaillierten lieferkettenspezifischen Einzelhandelsdaten zur Evaluierung des Wettbewerbs einzelner Produktgruppen im Einzelhandel vor, jedoch ergibt sich aus den verfügbaren Informationen ein relativ klares Bild.

112. Zunächst ist offensichtlich, dass der Einzelhandel deutlich höher konzentriert ist als die Molkereien. Im Jahr 2023 lag der Marktanteil der vier größten Molkereien zusammen bei 43 Prozent (Tabelle 3.1). Demgegenüber steht ein Marktanteil der vier größten Einzelhändler von über 86 Prozent, also doppelt so viel (Abbildung 2.9). Der Anteil an Handelsmarken in der weißen Linie wie auch in der gelben Linie ist mit über 50 Prozent relativ hoch (Abbildung 3.2). Zwar ist der Einzelhandel bisher nicht als Hersteller aktiv. Es sind jedoch erste Versuche des Einzelhandels erkennbar, durch gezielte Fusionen eigene Produktionsmöglichkeiten im Milchsektor aufzubauen.⁸² Diese vertikale Präsenz bewirkt wahrscheinlich neben gesteigerter Effizienz potentiell auch eine Stärkung des Einzelhandels in den Verhandlungssituationen mit den Molkereien.

113. Milcherzeugnisse werden nur zu einem relativ geringen Anteil außer Haus konsumiert. Schätzungsweise werden über 85 Prozent der Milcherzeugnisse über den Lebensmitteleinzelhandel bezogen, und es gibt auch für viele Milcherzeugnisse keine andere Bezugsquelle außer

⁸² Zusammenschluss Edeka/Uckermärker Milch (Bundeskartellamt, 2025c)

dem Einzelhandel (Abbildung 3.9).⁸³ Molkereien haben dadurch weniger alternative Abnehmer für ihre Erzeugnisse, was einen weiteren Vorteil für den Einzelhandel gegenüber den Molkeereien darstellt. Zugleich können Endkundinnen und Endkunden Milcherzeugnisse fast nur in Supermärkten beziehen. Alternative Verkaufsstätten wie Bäckereien bei Getreideprodukten oder Metzgereien bei Fleisch stehen nicht zur Verfügung. Das bringt eine hohe Marktmacht des Handels im Endkundenmarkt mit sich.

114. Die relative Stärke des Einzelhandels gegenüber den Molkereien zeigt sich zudem in der Entwicklung der Preise der unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen in der Milchliefkette (Abbildung 3.4). Wie in Kapitel 3.2.3 beschrieben, zeigt sich nicht nur eine Divergenz von Einzelhandels- und Auszahlungspreisen für landwirtschaftliche Betriebe. Vielmehr steigt auch der Einzelhandelspreis für Milcherzeugnisse deutlich stärker als der Preisindex auf Molkereiebene, was ein Hinweis für eine potenzielle Margenausweitung des Einzelhandels in diesem Bereich darstellt.

115. Rohmilch wird typischerweise in Produktionsgenossenschaften verarbeitet. Diese stehen meist im Miteigentum der landwirtschaftlichen Betriebe, wodurch ein Kontaktpunkt zwischen Einzelhandel und Landwirtschaft besteht. Durch diese Marktstruktur können vertragliche Bedingungen, die der Handel setzen kann, sich relativ direkt auf die landwirtschaftlichen Betriebe auswirken.

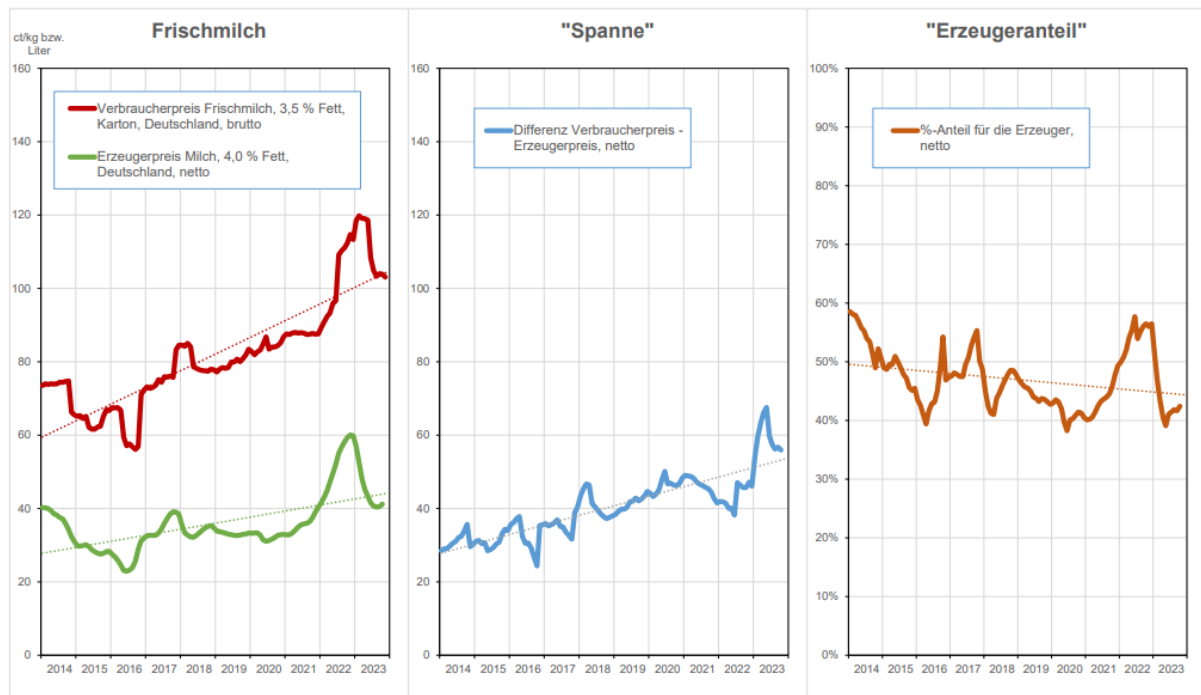
116. Die zunehmende Differenz zwischen Verbraucherpreisen und landwirtschaftlichen Auszahlungspreisen wird durch weitere Analysen gestützt. So zeigen detaillierte Auswertungen, unter anderem basierend auf GfK-Verbraucherpreisdaten sowie Daten der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, dass sich die Preisdifferenz bei verschiedenen Milcherzeugnissen vergrößert hat. Abbildung 3.19 zeigt diese Divergenz beispielhaft für Frischmilch⁸⁴ in Cent pro Kg. Das linke Diagramm zeigt, dass der Verbraucherpreis zwischen 2014 und 2023 deutlich stärker steigt als die landwirtschaftlichen Auszahlungspreise. Die Differenz ist als Spanne im mittleren Diagramm abgetragen. Dadurch ergibt sich ein sinkender Erzeugeranteil wie in dem rechten Diagramm zu erkennen ist. Es zeigt sich dabei, dass die zunehmende Preisdivergenz vor allem darauf beruht, dass sinkende landwirtschaftliche Auszahlungspreise nicht zu sinkenden Verbraucherpreisen geführt haben. Umgekehrt steigen die Verbraucherpreise, wenn die landwirtschaftlichen Auszahlungspreise steigen. Diese asymmetrische Kostenweitergabe wird als „Rockets-and-Feathers“-Phänomen bezeichnet. Steigende Kosten führen zeitnah („raketenartig“) zu höheren Preisen, sinkende Kosten führen dagegen nur langsam („wie eine sinkende

⁸³ Vgl. <https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/germany-dairy-market>, Abruf am 23. Oktober 2025.

⁸⁴ Weitere Produkte werden in Abbildung Anhang A.6 und Abbildung Anhang A.7 gezeigt.

Feder“) oder gar nicht zu Preissenkungen.⁸⁵ Der Anteil der landwirtschaftlichen Auszahlungspreise am Endverkaufspreis nimmt kontinuierlich ab.⁸⁶

Abbildung 3.19: LEL - Frischmilch

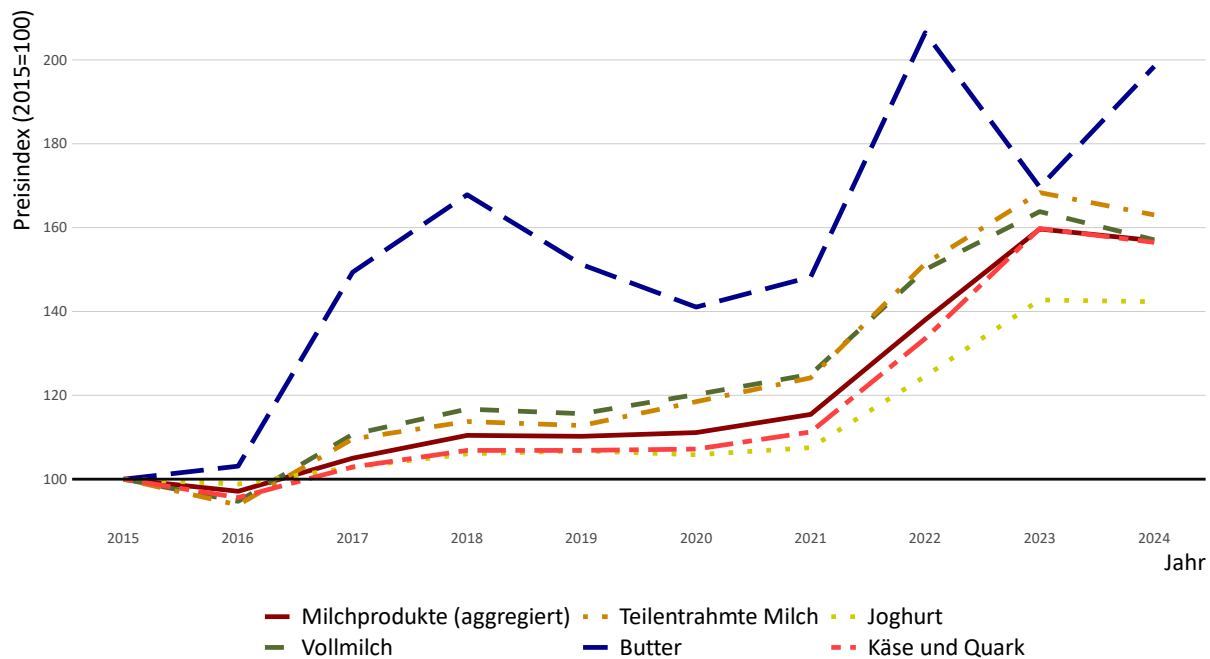


Quelle: Landesanstalt für Landwirtschaft, Ernährung und Ländlichen Raum, Jahreshefte Agrarmärkte 2024, Schwäbisch Gmünd.

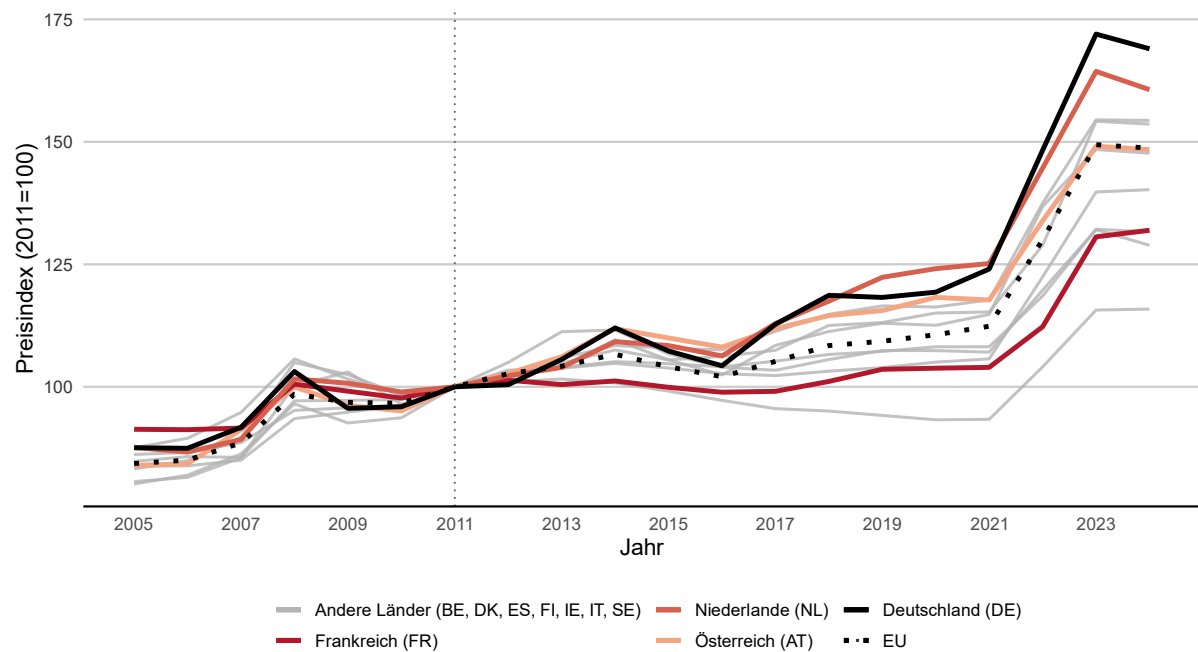
117. Mit Ausnahme des Butterpreises folgen alle Milcherzeugnisse dem Trend des aggregierten Preisindex. Es handelt sich um einen strukturbedingten Preistrend im Einzelhandel mit Milcherzeugnissen. Dies lässt sich an Abbildung 3.20 an der produktspezifischen Entwicklung der Einzelhandelspreise ablesen. In Kapitel 2.3 wurde gezeigt, dass die Lebensmitteleinzelhandelspreise im Durchschnitt in Deutschland seit 2011 deutlich stärker gestiegen sind als in Europa. Eine ähnliche Entwicklung der Preise hat auch im Einzelhandel für Milchprodukte stattgefunden (Abbildung 3.21). Während sich die Preise vor 2011 vergleichbar zu anderen Ländern entwickelt haben, sind sie danach im Vergleich zu den anderen betrachteten Ländern am stärksten gestiegen.

⁸⁵ In der Literatur ist dieses Phänomen für die deutsche Milchliefkette mehrfach dokumentiert (Loy u. a., 2015; Holzer/Bittmann, 2020).

⁸⁶ In der Literatur wird oftmals anstelle des Auszahlungspreises der Begriff Erzeugerpreis verwendet. Für ein konsistentes Vorgehen wird in diesem Gutachten ausschließlich der Begriff Auszahlungspreis verwendet. In Linie mit dem dargestellten Befund ist, dass der durchschnittliche Erzeugungsanteil bei Milch seit 1970 kontinuierlich zurückgeht (Margarian, 2023). Der Erzeugungsanteil an einem Milcherzeugnis gibt an, wie viel vom Preis eines Lebensmittels auf die Landwirtschaft zurückgeht. Er beschreibt also, wie groß der Anteil der Rohmilch an den gesamten Herstellungskosten eines Produkts ist. Da sich die Preise für verschiedene Milcherzeugnisse sehr unterschiedlich entwickeln, fällt jedoch auch der Erzeugungsanteil je nach Milcherzeugnis unterschiedlich aus.

Abbildung 3.20: Preisindex Milcherzeugnisse Lebensmitteleinzelhandel

Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Anmerkung: Der aggregierte Preisindex umfasst neben Preisen für Milchprodukte (z. B. Vollmilch, Joghurt etc.) auch Eier. Butter ist nicht in dem aggregierten Preisindex der Milchprodukte enthalten.

Abbildung 3.21: Preisentwicklung Milcherzeugnisse im Einzelhandel in Europa

Eigene Darstellung. Datenquelle: Eurostat (Online data code: prc_hicp_aind; COICOP: CP0114).

3.3 Die Lieferkette von Fleischprodukten

3.3.1 Politische Reformen und Machtungleichgewichte prägen den Fleischsektor

118. In Deutschland werden verschiedene Arten von Fleisch konsumiert, darunter vor allem Schweinefleisch, Rindfleisch, Geflügelfleisch sowie Lamm- und Wildfleisch. Die einzelnen Arten unterliegen teilweise unterschiedlichen Marktstrukturen, Konsumtrends und Produktionsbedingungen. Im Folgenden beschränkt sich dieses Kapitel auf die drei bedeutendsten Segmente in Deutschland – Rindfleisch, Schweinefleisch und Geflügelfleisch. Schweine- und Rindfleisch werden dabei unter Rotfleisch subsumiert.⁸⁷

119. Die Lieferkette für Fleischprodukte hat sich in den letzten Jahrzehnten in Deutschland weitreichend verändert. Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) hat insbesondere den Schweine- und Rindermarkt stark beeinflusst.⁸⁸ Ab dem Jahr 1962 wurde mit Mengenanreizen wie Garantiepreisen und Subventionen die Zahl der gehaltenen Schweine und Rinder deutlich gesteigert, was zu einer Überproduktion führte. Mit der generellen Einsetzung der Liberalisierung in der GAP in den 1990er Jahren wurden diese Garantiepreise schrittweise reduziert und im Jahr 2003 faktisch abgeschafft. Im Gegenzug erhielten die Nutztierbetriebe Direktzahlungen von der EU, um trotz Unsicherheiten aufgrund der volatileren Preise an den freien Märkten die Produktionskosten decken zu können. Die Geflügelindustrie war zwar nie durch Garantiepreise begünstigt, profitierte aber ebenfalls von den Direktzahlungen.

120. Darüber hinaus wird seit den 2000er Jahren der Fleischmarkt in der EU, vor allem in Deutschland, von Bestrebungen und Gesetzen für mehr Tierwohl und Nachhaltigkeit geprägt, weswegen die Produktionskosten für die Nutztierbetriebe stiegen. Im Zuge dessen gibt es seit einigen Jahren in der politischen Debatte Pläne für eine Tierwohlabgabe, möglicherweise in Form einer zusätzlichen Steuer auf Fleischprodukte. Diese soll die Nutztierbetriebe bei der Finanzierung von tierwohlgerechten Umbauten der Ställe unterstützen. Diese Idee kam zuletzt im Zuge der Bauernproteste Anfang des Jahres 2024 wieder auf, wurde aber bisher nicht vom Gesetzgeber umgesetzt.⁸⁹ Auf der Ebene der industriellen Schlachtbetriebe führte das Anfang 2021 in Kraft getretene Arbeitsschutzkontrollgesetz, das die zuvor schlechten Arbeitsbedingungen in der Fleischindustrie deutlich verbesserte, womöglich zu steigenden Produktionskosten (Erol/Schulten, 2025).

121. Die Entwicklungen führen zu einem Strukturwandel bei den landwirtschaftlichen Betrieben. Während die Zahl der tierhaltenden Betriebe in allen Sparten deutlich zurückging, stiegen die Bestandsgrößen pro Betrieb spürbar an. Im Rinder- und Schweinebereich war dieser Wandel eng mit der zunehmenden Marktorientierung und steigenden Kosten durch politische Regulierungen verbunden, wodurch kleinere Betriebe unter Druck gerieten. In der Geflügelwirt-

⁸⁷ Diese Klassifikation orientiert sich an der Fleischwirtschaft und nicht an ernährungswissenschaftlichen Kriterien.

⁸⁸ Ähnliche Einflüsse der GAP zeigten sich auch in der Milchwirtschaft (vgl. Kapitel 3.2.1).

⁸⁹ Vgl. <https://www.bund.net/themen/aktuelles/detail-aktuelles/news/tierwohlabgabe-gut-fuer-baeuerinnen-und-tiere/>, Abruf am 23. Oktober 2025.

schaft wurde die Entwicklung zusätzlich durch technische und züchterische Fortschritte beschleunigt, die eine deutlich schnellere Mast und eine steigende Zahl geschlachteter Jungtiere mit sich brachten.⁹⁰ Die dafür notwendige Technisierung hat zu einem hohen Konzentrationsgrad bei den Zuchtunternehmen geführt. Diese Prozesse konnten vor allem große Betriebe effizient nutzen, wo mittlerweile rund 81 Prozent aller Masthühner gehalten werden (Thobe u. a., 2023). Auch die Struktur des Fleischverbrauchs in Deutschland hat sich seit den 2000er Jahren deutlich verändert. Der Konsum von Rotfleisch ist tendenziell rückläufig und der Bedarf an Geflügelfleisch kontinuierlich gestiegen.

⁹⁰ Vgl. <https://www.nutztierhaltung.de/gefluegel/huehnermast/>, Abruf am 23. Oktober 2025.

Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft: Fleisch

Entwicklungen zwischen 2000 und 2024

Rinder

- Rückgang von ca. 225.000 auf ca. 125.000 Betriebe.
- Rückgang von ca. 14,5 Mio. auf ca. 10,8 Mio. Tiere insgesamt.
- Anstieg von ca. 65 Tiere auf ca. 85 Tiere pro Betrieb.
- Rückgang beim Pro-Kopf-Konsum von ca. 15 kg auf ca. 12 kg.

Schweine

- Rückgang von ca. 124.000 auf ca. 16.000 Betriebe.
- Rückgang von ca. 25,6 Mio. auf ca. 21,2 Mio. Tiere insgesamt.
- Anstieg von ca. 800 Tiere auf ca. 1.400 Tiere pro Betrieb.
- Rückgang beim Pro-Kopf-Konsum von ca. 56 kg auf ca. 36 kg.

Geflügel

- Rückgang von ca. 135.000 auf ca. 47.000 Betriebe.
- Anstieg von ca. 122,1 Mio. auf ca. 167,3 Mio. Tiere insgesamt.
- Anstieg von ca. 900 Tiere auf ca. 3.600 Tiere pro Betrieb.
- Anstieg beim Pro-Kopf-Konsum von ca. 15 kg auf ca. 21 kg.

Zu beachten

Neben Mastgeflügel und Mastrindern werden z. B. auch Milchkühe und Legehennen für die Fleischproduktion genutzt. Diese sind in den Zahlen enthalten.

Quellen: BLE (2025), Bericht zur Markt- und Versorgungslage mit Fleisch 2025, S. 10-15, S. 46-48
[https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-](https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/Fleisch/2025BerichtFleisch.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

[Berichte/Fleisch/2025BerichtFleisch.pdf?__blob=publicationFile&v=2](https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/Fleisch/2025BerichtFleisch.pdf?__blob=publicationFile&v=2); BMLEH (2025) <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/tierhaltung/viehbestand>; Statista (2025), Industrien & Märkte, Geflügelwirtschaft in Deutschland, S. 29, 30, 53, 72 <https://de.statista.com/statistik/studie/id/73914/dokument/gefluegelwirtschaft-in-deutschland/>; BMLEH (2025) <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/tierhaltung/gefluegelhaltung>; BMLEH (2025) <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/tierhaltung/schweinehaltung>; Statista (2025), Industrien & Märkte, Konsum von Fleisch in Deutschland, S. 13, 16 <https://de.statista.com/statistik/studie/id/29857/dokument/konsum-von-fleisch-in-deutschland-statista-dossier/>; Statista (2024), Industrien & Märkte: Nutztierhaltung in Deutschland, S. 5, 15, 19, 20, 25 <https://de.statista.com/statistik/studie/id/46532/dokument/nutztierhaltung-in-deutschland/>; BMLEH (2001), Agrarbericht 2001, S. 187, 188, 190 <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/agrarpolitischer-bericht>

3.3.2 Unterschiedliche Merkmale in den Lieferketten bei Rotfleisch und Geflügel

122. Die Fleischproduktion umfasst verschiedene Prozesse von der Aufzucht der Tiere bis zur Vermarktung der Endprodukte. Innerhalb dieses Bereichs sind spezialisierte Betriebe tätig, die sich auf unterschiedliche Stufen wie Jungtierzucht, Handel mit Nutztvieh sowie Mast und Haltung bis zur Schlachtreife konzentrieren. Die Wertschöpfungskette der deutschen Fleischwirtschaft kann grob in die Haltung und Mast, Schlachtung, Verarbeitung und Absatz gegliedert werden. Da sich die Lieferketten für Rotfleisch und Geflügelfleisch in wesentlichen Punkten grundlegend unterscheiden, werden beide Lieferketten im Folgenden getrennt skizziert, wobei mit der Lieferkette für Rotfleisch begonnen und diese ausführlicher dargestellt wird.

123. Um die Vermarktung und Preisfindung zu koordinieren, haben sich beim Rotfleisch viele Betriebe in Erzeugergemeinschaften zusammengeschlossen. Die einflussreichste Organisation ist die Vereinigung der Erzeugergemeinschaften Vieh und Fleisch e.V. (VEZG), welche seit Mitte Oktober 1998 die sog. Vereinigungspreise für Schlachtschweine und -rinder wöchentlich veröffentlicht.⁹¹ Um den reibungslosen Ablauf entlang der Wertschöpfungskette sicherzustellen, sind verschiedene Vermarktungs- und Transportstrukturen notwendig, die die Verbindung zwischen Erzeugern und Schlachtbetrieben herstellen. Auf der Marktstufe der Schlachttiererfassung erwerben Schlachtbetriebe Tiere von Vermarktungsgesellschaften, Erzeugergemeinschaften oder Viehhändlern., welche den Zwischenhandel, Transport sowie die Bündelung von Tieren verschiedener Betriebe zu einheitlichen Lieferungen übernehmen.⁹² Ihre Dienstleistungen richten sich sowohl an genossenschaftlich organisierte als auch an freie Nutztierbetriebe, die keine eigene Logistik bereitstellen können (BKartA, B2-36/11, 16. November 2011, Tönnies/Schlachthof Tummel).

124. Auf Ebene der Schlachtung unterscheidet man zwischen Eigenschlachtung und Lohnschlachtung. Bei der Eigenschlachtung kauft der Schlachtbetrieb das Lebendvieh ein, lässt es in der eigenen Schlachtstätte schlachten und vereint somit Erfassung und Schlachtung innerhalb eines Betriebs. Bei der Lohnschlachtung hingegen erwirbt ein Lohnschlachter die Tiere und beauftragt ein externes Schlachtunternehmen mit der Durchführung der Schlachtung als Dienstleistung. Dabei verbleiben Eigentum und wirtschaftliche Verantwortung für die Tiere und Produkte beim Lohnschlachter. Die Lohnschlachtung wird insbesondere von absatzseitig orientierten Akteuren wie dem Lebensmitteleinzelhandel und der fleischverarbeitenden Industrie als Instrument zur Absicherung des eigenen Rohstoffbedarfs genutzt (BKartA, B4-100/24, 11. Juni 2025, Tönnies/Vion).

125. Im nächsten Arbeitsschritt werden die Schlachtkörper zerlegt. Grundsätzlich sind alle Schlachtbetriebe berechtigt und in der Lage, diese Leistung selbst zu erbringen. Dennoch zeigt sich aus Effizienzgründen ein zunehmender Trend, die Zerlegung an spezialisierte Betriebe auszulagern. Ähnlich wie bei der Schlachtung lässt sich auch auf dieser Marktstufe zwischen Eigenzerlegung und Lohnzerlegung unterscheiden. Nach der Zerlegung entstehen aus Schweinen

⁹¹ Vgl. <https://www.vezg.de/>, Abruf am 24. Oktober 2025

⁹² In einzelnen Fällen erfolgt der Verkauf von Tieren auch direkt von landwirtschaftlichen Betrieben an Schlachtbetriebe.

und Rindern verschiedene Fleischteile, die je nach Körperregion als Hauptstücke – z. B. Schulter und Rücken – oder als Nebenstücke – z. B. Bauch und Hals – bezeichnet werden. Die Fleischteile bilden die Grundlage für den weiteren Verkauf, die Verarbeitung oder die Herstellung von Fleischprodukten. Die Vermarktung erfolgt über verschiedene Absatzkanäle, insbesondere an den Lebensmitteleinzelhandel, die fleischverarbeitende Industrie, das Fleischerhandwerk sowie die Gastronomie.

126. Im Geflügelbereich wird der Preis, den landwirtschaftliche Betriebe erhalten, überwiegend über vertragliche Vereinbarungen mit den Verarbeitungsunternehmen festgelegt. Dieser orientiert sich an leistungsbezogenen Kriterien wie Gewicht, Qualität und Futterverwertung. Die Mast wird teilweise von wenigen großen Unternehmen gesteuert, für die kleinere landwirtschaftliche Betriebe das Geflügel nach deren Vorgaben aufziehen, wodurch die Mäster stark an die Bedingungen der Abnehmer gebunden sind. Die Haltung und Mast erfolgt hauptsächlich in Bodenhaltung wahlweise innerhalb einer Kurz-, Mittellang- oder Schwermast. Nach abgeschlossener Mast wird das Geflügel zu Schlachtunternehmen transportiert und dort getötet und zerlegt. Die anschließende Verarbeitung zu Fleisch stellt in der Wertschöpfungskette das größte Wachstumsgebiet dar. Schlachtung und Verarbeitung werden zunehmend durch dasselbe Unternehmen erbracht. Ähnlich wie beim Rotfleisch erfolgt die Vermarktung über verschiedene Absatzkanäle.

127. Die Lieferkette für Fleischprodukte wird in Abbildung 3.22 schematisch dargestellt. Auf dieser Grundlage lässt sich die vertikale Integration verschiedener Unternehmen veranschaulichen. Das als Tönnies bekannte Unternehmen ist ein Beispiel für ein stark vertikal integriertes Unternehmen im Fleischmarkt, insbesondere beim Rotfleisch.⁹³ Die Wertschöpfung beginnt (teilweise) mit dem Tierhandel, umfasst die Schlachtung und Zerlegung sowie den Verkauf von Frischfleisch und die Herstellung verarbeiteter Fleischprodukte.⁹⁴ Darüber hinaus ist das Unternehmen in der Verwertung von Schlachtnebenprodukten und in der Logistik aktiv. Durch diese enge Verknüpfung verschiedener Stufen kontrolliert das Unternehmen große Teile der Produktions-, Verarbeitungs- und Vermarktungsprozesse.

128. Der Lebensmitteleinzelhandel ist ein weiteres Beispiel für vertikale Integration entlang der Wertschöpfungskette. Zwar betreiben die Handelsunternehmen keine eigenen Schlachttstätten, greifen jedoch gezielt in vorgelagerte Stufen ein.⁹⁵ Die Wertschöpfung beginnt dabei teilweise mit eigenen Zerlegearbeiten. Im Anschluss steuert der Handel die Verarbeitung, Verpackung und Vermarktung von Frischfleisch und Fleischprodukten unter Handelsmarken sowie die logistische Verteilung an die Verkaufsstellen. Durch diese gezielte Integration kontrolliert

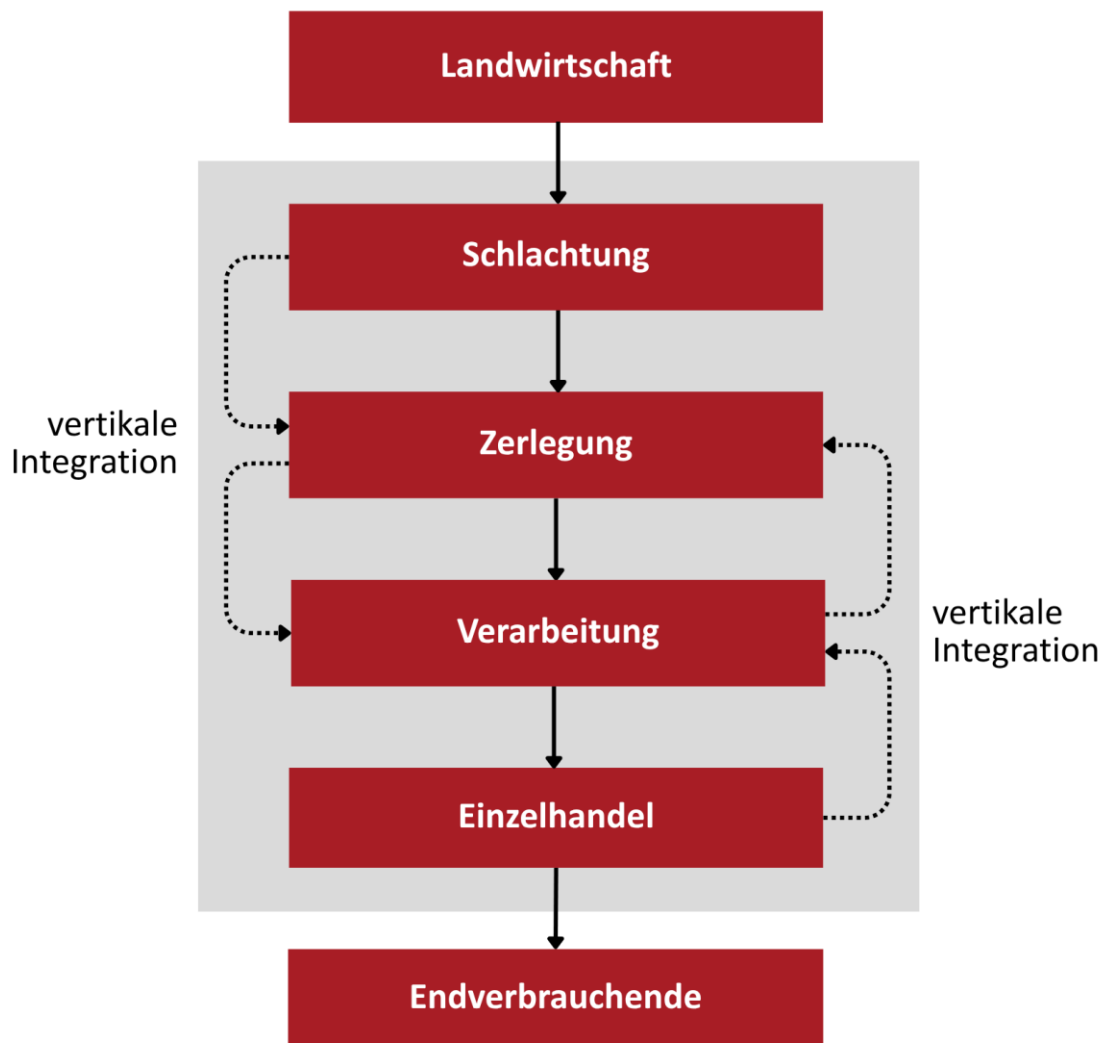
⁹³ Das Unternehmen firmiert mittlerweile als Premium Food Group ApS & Co. KG.

⁹⁴ Zu der Unternehmensgruppe gehört beispielsweise die Zur-Mühlen-Gruppe, die eine der führenden Wurst- und Fleischwarenproduzenten Europas ist. Zu der Gruppe gehören unter anderem die Marken Böklunder, Gutfried und Zimbo (vgl. <https://www.zurmuehlengruppe.de/de/markenwelt/>, Abruf am 24. Oktober 2025).

⁹⁵ Ein Beispiel für vertikale Integration im Lebensmitteleinzelhandel ist die Fleischverarbeitung bei Edeka. In eigenen Fleischwerken wie der Edeka Südwest Fleisch GmbH werden Fleischprodukte zerlegt, verarbeitet, verpackt und unter der Marke „Gut & Günstig“ direkt in den Märkten verkauft. Ähnlich verfährt Rewe mit der Tochterfirma Wilhelm Brandenburg, die Fleisch- und Wurstwaren für Eigenmarken wie „Wilhelm Brandenburg“, „ja!“ und „Rewe Beste Wahl“ produziert und über die eigene Logistik in die Filialen liefert.

der Lebensmitteleinzelhandel wesentliche Teile der Verarbeitungs-, Distributions- und Vermarktungsprozesse.

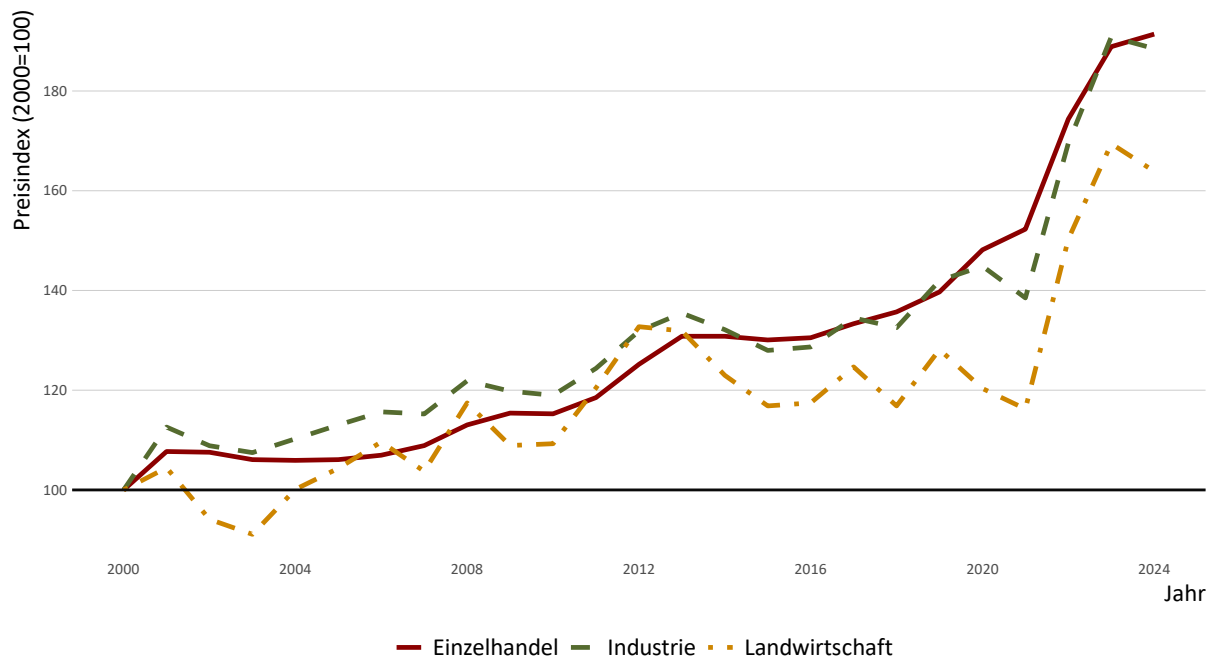
Abbildung 3.22: Lieferkette von Fleischprodukten



Eigene Darstellung.

3.3.3 Unterschiedliche Preisdynamiken entlang der Wertschöpfungskette

129. In diesem Kapitel werden zentrale Entwicklungen in der Fleischkette herausgearbeitet. Grundlage dafür ist die Analyse der Preisentwicklung entlang der Wertschöpfungsstufen in Deutschland seit dem Jahr 2000. Abbildung 3.23 zeigt drei Preisindizes, die jeweils den Durchschnittspreis auf einer Stufe der Wertschöpfungskette abbilden. Für die Landwirtschaft handelt es sich um die Auszahlungspreise für Nutztiere, bei der Industrie um die Verkaufspreise der Fleischverarbeitungsbetriebe und für den Lebensmitteleinzelhandel um die Verkaufspreise für Fleischwaren an die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Abbildung 3.23: Preisindizes innerhalb der Wertschöpfungsstufen von Fleisch

Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt.

130. Seit etwa dem Jahr 2013 gehen die Preisentwicklungen der Landwirtschaft und den nachgelagerten Stufen zunehmend auseinander. Die Preise der nachgelagerten Stufen bleiben selbst bei sinkenden Landwirtschaftspreisen oft stabil oder steigen sogar, sodass sich zwischen den Stufen über den Jahren eine Preisdivergenz entwickelt. Des Weiteren zeigt die Abbildung, dass sich die Preise bei den Fleischverarbeitungsbetrieben und im Lebensmitteleinzelhandel nahezu parallel entwickeln. Während sich die Preisindizes für die Landwirtschaft bis 2013 noch relativ ähnlich entwickelten – wenn auch mit deutlich höherer Volatilität – öffnet sich ab 2014 eine immer breiter werdende Preisschere.⁹⁶ Die Landwirtschaft profitierte somit bis etwa 2021 kaum von steigenden Preisen auf den nachfolgenden Stufen. Preissteigerungen der nachfolgenden Stufen scheinen eher durch andere Faktoren als die landwirtschaftlichen Preise bestimmt gewesen zu sein. Mit Beginn des russischen Angriffskriegs steigt auch der Preisindex der Landwirtschaft analog zu den nachfolgenden Stufen, sehr wahrscheinlich getrieben durch allgemeine Energiepreissteigerungen. Dennoch bleibt ein größerer Preisabstand zwischen der Landwirtschaft und den nachfolgenden Stufen.

131. Die Bestimmungsgründe für diese Entwicklung werden in den nachfolgenden Kapiteln untersucht. Dabei zeigt Kapitel 3.3.4, dass sich die tatsächlichen Preise für Nutztiere eng an den VEZG-Preisempfehlungen orientieren. Im Anschluss richtet sich der Fokus in Kapitel 3.3.5 auf die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Betriebe. Die wirtschaftliche Lage der Viehbetriebe in Deutschland bleibt trotz technologischem Fortschritt und realisierter Skaleneffekte

⁹⁶ Die tierspezifischen Preisentwicklungen im Lebensmitteleinzelhandel zeigen ein weitgehend ähnliches Bild wie die aggregierten Preisindizes. Dementsprechend ist die Preisdivergenz nicht von der Art der Nutztiere abhängig (Abbildung Anhang A.8).

fekte strukturell angespannt. Zwar steigen die durchschnittlichen Umsätze, doch hohe Volatilität der Gewinne und instabile Kapitalrentabilität verhindern eine nachhaltige Verbesserung der ökonomischen Situation. Final analysiert Kapitel 3.3.6 den dynamischeren Preisanstieg auf den nachgelagerten Wertschöpfungsstufen. Dieser resultiert teilweise aus steigenden Preisaufschlägen auf Herstellerebene, welche sowohl auf eine zunehmende Marktkonzentration als auch auf Effizienzgewinne zurückzuführen sein könnte.

3.3.4 VEZG stärkt die Position der Landwirtschaft in Preisverhandlungen

132. Die VEZG ist ein Zusammenschluss von 32 Erzeugergemeinschaften, die seit Oktober 1998 wöchentlich Preisempfehlungen für Schlachtschweine, Sauen, Rinder und Ferkel veröffentlicht. Geflügel ist nicht Teil der Notierungen dieser Vereinigung. Daher bezieht sich dieses Kapitel ausschließlich auf die Rolle der VEZG im Bereich Schwein und Rind.

133. Die VEZG arbeitet neben ihren Mitgliedern eng mit Partnern wie der Landwirtschaftskammer Niedersachsen und der Agrarmarkt Informations-GmbH zusammen.⁹⁷ Die sog. „Vereinigungspreise“ sind Preisempfehlungen, welche die VEZG vorschlägt, aber keine verbindlichen Preise darstellen. Die Praxis der VEZG geht zurück auf das alte Marktstrukturgesetz, wonach „eine anerkannte Vereinigung von Erzeugergemeinschaften [...] ihre Mitglieder bei der Preisbildung beraten und zu diesem Zweck gegenüber ihren Mitgliedern Preisempfehlungen aussprechen [darf]“.⁹⁸ Die VEZG-Notierungen sind durch eine Ausnahme für anerkannte Erzeugergemeinschaften von dem Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen ausgenommen und daher zulässig (vgl. hierzu noch unten, Kapitel 4.1.3). Diese Ausnahme soll eine Stärkung der Verhandlungsposition der Landwirtschaft gegenüber den Abnehmern – in diesem Fall von Nutztieren für Schlachtzwecke – bewirken.

134. Zu Beginn des Preisbildungsmechanismus melden die Erzeugergemeinschaften der VEZG, welche Preise sie in der vergangenen Woche erzielt haben und welche Mengen verkauft wurden.⁹⁹ Aus diesen Meldungen wird eine Preisspanne berechnet und der Median ermittelt. Auf dieser Grundlage und dem aktuellen Angebot und der Nachfrage wird die VEZG-Notierung für die neue Woche festgelegt.¹⁰⁰ Bei der finalen Preisfindung werden auf den Basispreis Zu- oder Abschläge erhoben. Sie hängen unter anderem von der Haltungsform, der Qualität, der Handelsklasse, den Transportkosten und regionalen Unterschieden ab. Im Basispreis nicht enthalten sind Rückvergütungen oder Mengenrabatte und -zuschläge, die Schlachtbetriebe an Erzeugergemeinschaften zahlen (BKartA, B4-100/24, 11. Juni 2025, Tönnies/Vion, Tz. 145,146).

135. Über die VEZG werden rund ein Viertel der in Deutschland gehandelten Schlachtschweine, Ferkel und Sauen vermarktet, während es bei Schlachtrindern weniger als 10 Prozent

⁹⁷ Vgl. <https://www.vezg.de/unsere-mitglieder.html>, Abruf am 24. Oktober 2025.

⁹⁸ Marktstrukturgesetz, MarktStrG, 1990.

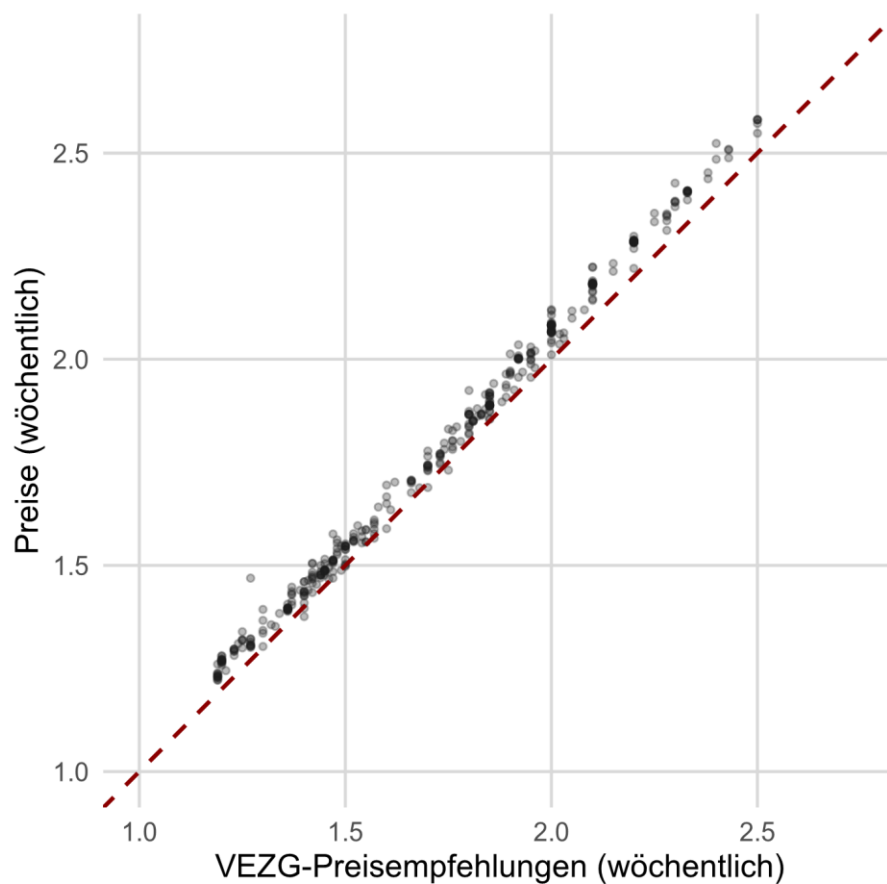
⁹⁹ Bei Schlachtschweinen werden von insgesamt 25 Erzeugergemeinschaften Preise gemeldet, wohingegen es bei Schlachtrindern 13 sind.

¹⁰⁰ Zu dem gesamten Ablauf siehe <https://www.vezg.de/vereinigungspreis.html>, Abruf am 24. Oktober 2025.

sind¹⁰¹. Darüber hinaus gibt es weitere Notierungen, die bei der Preisbildung meist eine untergeordnete Rolle spielen. Die Interessengemeinschaft der Schweinehalter Deutschlands e.V. (ISN) veröffentlicht ebenfalls Preisempfehlungen für Schweine und Ferkel. Bis zur Gründung der VEZG 1998 waren diese Empfehlungen der wichtigste Preisfaktor, jedoch haben sie seitdem an Bedeutung verloren (Efken u. a., 2010). Einige Behörden der Bundesländer veröffentlichen eigene sog. „amtliche Notierungen“ für Schlachttiere. Diese basieren auf den gesetzlich vorgeschriebenen Meldungen der Auszahlungspreise von Schlachtstätten, sobald dort eine bestimmte Anzahl von Tieren geschlachtet wird. In manchen Fällen sind die amtlichen Notierungen für die Preisverhandlungen zwischen Erzeugern und Schlachtstätten wichtiger als die VEZG-Preise. Ein Beispiel dafür sind Schlachtrinder in Süddeutschland. Deren Preise orientieren sich an der „Bayerischen Notierung“ der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft (BKartA, B4-100/24, 11. Juni 2025, Tönnies/Vion, Tz. 137). Der Grund dafür ist eine höhere Qualität der Rinder in Bayern als aus den übrigen Teilen Deutschlands, sodass die Bayrische Notierung bisher immer über der VEZG-Notierung lag (BKartA, B4-100/24, 11. Juni 2025, Tönnies/Vion, Tz. 206). Insgesamt jedoch sind die VEZG-Notierungen deutschlandweit bei Preisverhandlungen ein entscheidender Richtwert.

136. Abbildung 3.24 zeigt den Zusammenhang zwischen den VEZG-Preisempfehlungen und den tatsächlich erzielten Preisen für Schlachtschweine. Auf der horizontalen Achse sind die wöchentlichen Preisempfehlungen zwischen 2017 und 2024 dargestellt. Auf der vertikalen Achse sind die durchschnittlichen, tatsächlich realisierten Preise abgebildet. Die Grafik zeigt einen deutlichen Zusammenhang zwischen den Notierungen und den realisierten Preisen, wobei die erzielten Preise meist leicht über den Empfehlungen liegen. Dies könnte auf die verschiedenen Zuschläge zurückzuführen sein. Aus der Abbildung lässt sich schließen, dass sich die tatsächlich gezahlten Preise eng an den VEZG-Notierungen orientieren, obwohl diese nicht bindend sind.

¹⁰¹ Vgl. <https://www.agrill.org/brs-news/vezg-preis-feiert-jubilaum.html>, Abruf am 24. Oktober 2025.

Abbildung 3.24: VEZG-Preisempfehlungen und tatsächlich realisierte Preise

Eigene Darstellung. Datenquelle: Die realisierten Preise stammen aus der Tabelle 0100501-2011 der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Die VEZG-Notierungen wurden der Preistabelle des RVV-Verbands entnommen (<https://www.rvv-verbund.de/preisnotierungen/preistabelle-schlachtschweine.html>)

137. Die Analyse der VEZG-Notierungen deutet darauf hin, dass der Preisbildungsmechanismus grundsätzlich funktioniert und die Interessen der Erzeugergemeinschaften bei der Festlegung der Notierungen berücksichtigt werden. Für alle Mitglieder wird abgesehen von möglichen individuellen Aufschlägen ein einheitlicher Preis angegeben, wodurch die Notierungen keine spezifischen Kostenstrukturen einzelner landwirtschaftlicher Betriebe widerspiegeln können. Dies ermöglicht den Mitgliedern eine Orientierung an der aktuellen Marktlage, ohne dass individuelle Produktionskosten direkt einfließen. Insgesamt zeigt sich, dass die VEZG-Notierungen die Preisgestaltung erheblich beeinflussen.

138. Gleichzeitig weist die Struktur der VEZG-Notierungen Merkmale einer koordinierten Preisbildung auf, die funktional einer Kartellbildung ähnelt. Die Festlegung eines einheitlichen Preises für alle Mitglieder kann als Ausdruck gebündelter Verkäufermacht („countervailing seller power“) gegenüber marktstarken Abnehmern verstanden werden. Diese kollektive Preisbildung stellt somit nicht nur ein Instrument zur Orientierung dar, sondern auch einen Mechanismus zur gemeinsamen Marktpositionierung.

139. Obwohl die VEZG-Notierungen als Orientierungshilfe für die Preisbildung dienen, zeigen sich in der Praxis gelegentlich Einschränkungen. Insbesondere wenn einzelne Schlachtbetriebe über eine ausgeprägte Marktstellung verfügen, können sie die Preisbildungsmechanismen beeinflussen und eigene Konditionen durchsetzen. So ist in der Schweineschlachtung zu beobachten, dass marktführende Unternehmen wiederholt Preise individuell gestalten, wodurch Abweichungen von den VEZG-Notierungen auftreten. Aufgrund ihrer Position im Markt können solche Unternehmen Preise unterhalb der Notierungen durchsetzen, ohne dass die Liefermengen der Erzeuger signifikant zurückgehen, da die Ausweichmöglichkeiten auf andere Schlachtbetriebe begrenzt sind (BKartA, B4-100/24, 11. Juni 2025, Tönnies/Vion, Tz. 569 ff.).

3.3.5 Landwirtschaft zwischen VEZG und struktureller Unsicherheit

140. Vor dem Hintergrund der industriellen Rahmenbedingungen wird im folgenden Kapitel untersucht, wie sich die wirtschaftliche Lage der Betriebe in den vergangenen Jahren entwickelt hat. Da die reine Betrachtung von Preisaufschlägen und Preisen keine vollständigen Rückschlüsse auf die wirtschaftliche Situation einer Branche zulässt, da hohe Fixkosten, Zinslasten, Investitionen oder bürokratische Auflagen das Bild verzerren können, werden im folgenden Kapitel verschiedene Finanzkennzahlen herangezogen, um die wirtschaftliche Situation der Betriebe umfassend zu bewerten.¹⁰²

141. Insgesamt ist eine ähnliche Entwicklung wie bei den Milchbetrieben zu erkennen. Die durchschnittliche Arbeitsproduktivität steigt. Gründe dafür sind die Implementierung neuer Produktionstechnologien und steigende durchschnittliche Betriebsgrößen. Die Produktivität steigt in geringerem Maße als bei den Milchbetrieben. Die durchschnittlichen Produktionskosten für Fleisch steigen relativ kontinuierlich bei gleichzeitig steigendem Umsatz und Gewinne. Die durchschnittlichen Profitraten befinden sich im Jahr 2023 auf dem gleichen Niveau wie im Jahr 2006. Die durchschnittlichen Preisaufschläge der Betriebe variieren mit relativ geringer Fluktuation, ohne klaren Trend. Diese Entwicklung zeigt, dass die steigende Produktivität und Effizienzgewinne im Durchschnitt nicht vollständig in höhere Profite übersetzt werden können.

142. In diesem Kapitel ist zu berücksichtigen, dass in den folgenden Grafiken die Produktion verschiedener Fleischarten aggregiert dargestellt wird. Eine detaillierte Aufschlüsselung nach einzelnen Kategorien wie Schwein, Rind oder Geflügel ist im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich.¹⁰³

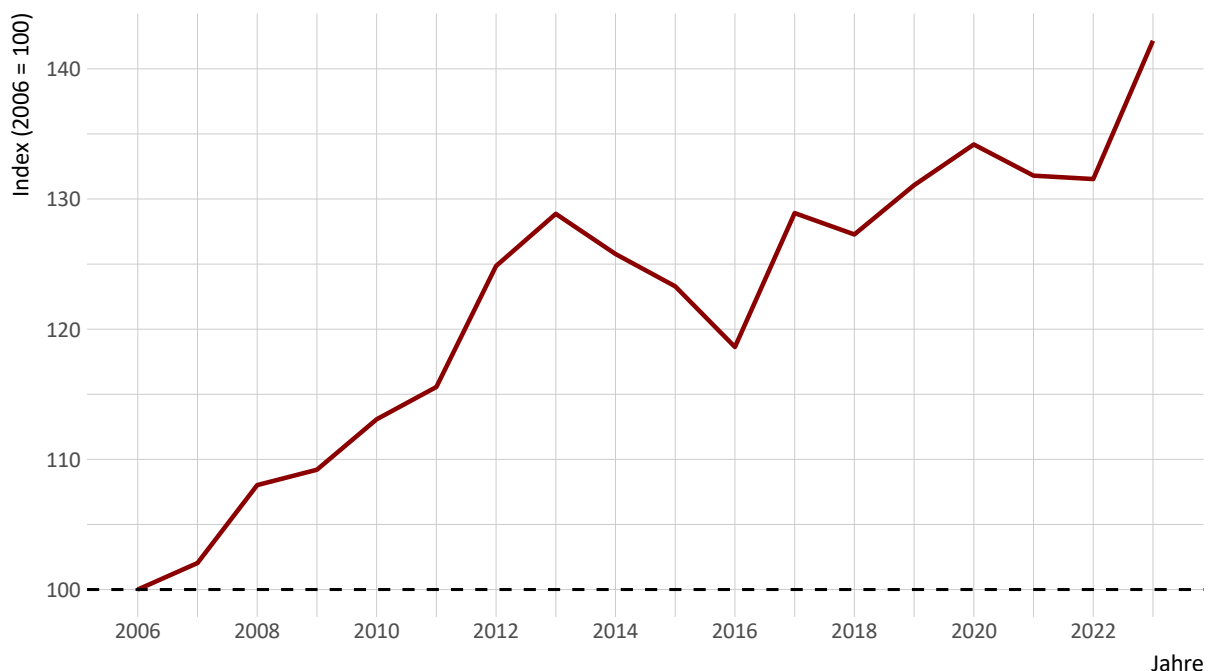
¹⁰² Eine Erklärung der Finanzkennzahlen und Beschreibung des zugrunde liegenden Datensatzes des Testbetriebsnetzes sowie deskriptive Statistiken werden in Anhang C und Anhang D bereitgestellt. Zusätzliche Finanzkennzahlen zur Profitabilität und Kapitalrentabilität befinden sich in Anhang J. Bei der Interpretation der Grafiken ist zu beachten, dass die angegebenen Jahre das vorherige Geschäftsjahr repräsentieren. So beziehen sich beispielsweise die Beobachtungen für das Jahr 2023 auf das Geschäftsjahr 2022/2023.

¹⁰³ Die Einteilung der landwirtschaftlichen Betriebe in die Märkte „Milch“, „Fleisch“, und „Ackerbau“ erfolgt nach dem gemeinschaftlichen Klassifizierungssystem der Europäischen Kommission. Die gleiche Klassifizierung wird in den offiziellen Statistiken des BMLEH genutzt. Weitere Informationen zur Klassifizierung befinden sich in Anhang D.

143. Als ersten Indikator für Produktivität und technischen Fortschritt wird die indexierte Entwicklung der Arbeitsproduktivität betrachtet, welche als Umsatzerlöse geteilt durch Lohnzahlungen berechnet wird (Abbildung 3.25). Insgesamt ist ein deutlicher Aufwärtstrend von ca. 40 Prozentpunkten erkennbar: Auf einen kontinuierlichen Anstieg bis etwa 2013 folgt eine Phase des Produktivitäts-Rückgangs (2013-2016), bevor die Produktivität ab 2017 erneut zunimmt. Besonders hervorzuheben ist der Zuwachs in den letzten Beobachtungsjahren zwischen 2022 und 2023.

144. Der starke Anstieg der Arbeitsproduktivität beruht auf mehreren Faktoren. Erstens wirkt der sektorale Strukturwandel: Die Zahl tierhaltender Betriebe geht zurück, während die Tierbestände pro Betrieb zunehmen. Diese Konzentration ermöglicht Skaleneffekte und steigert den Output pro Arbeitskraft. Zweitens tragen die steigenden Fleischpreise, insbesondere in 2022 und 2023, zu einem rechnerischen Produktivitätsanstieg durch steigende Umsatzerlöse bei; auch ohne Änderungen des Arbeitskräfteeinsatzes oder der Produktionsmenge pro Betrieb. Vergleicht man die Entwicklungen der Arbeitsproduktivität und durchschnittlicher Umsatzerlöse in Abbildung 3.29 zeigt sich eine ähnliche Entwicklung, wobei die Arbeitsproduktivität stärker steigt als die durchschnittlichen Umsatzerlöse. Drittens führt technologischer Fortschritt, beispielsweise durch den vermehrten Einsatz von Precision Livestock Farming (PLF), d. h. technologisch gestützte und effizienz-optimierte Tierhaltung, zu effizienterer Produktion (Pfeifer u. a., 2021; Gabriel/Gandorfer, 2023).

Abbildung 3.25: Indexierte Arbeitsproduktivität Fleisch



Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

145. Außerdem relevant für die Bewertung der betrieblichen Rentabilität ist die durchschnittliche Entwicklung der Vollkosten. Abbildung 3.26 zeigt die Entwicklung der Vollkosten pro Tiervermögen. Die Kennzahl umfasst sämtliche variablen und fixen Kosten im Verhältnis zum Tiervermögen (in Euro). Die Daten sind nach Quartilen der Tiervermögensverteilung gegliedert: vom ersten Quartil (25 Prozent der Betriebe mit dem geringsten Tiervermögen) bis zum vierten Quartil (25 Prozent der Betriebe mit dem höchsten Tiervermögen).

146. Da hier nur die Masttierhaltung, ohne Milchproduktion, betrachtet wird, ist die Kennzahl Vollkosten pro Tiervermögen zwischen den Tierarten grundsätzlich vergleichbar. In allen Fällen handelt es sich um einen Produktionsprozess, bei dem das Tiervermögen umgesetzt wird und nicht als Anlagevermögen über Jahre gehalten wird. Unterschiede zwischen den Tierarten ergeben sich aus den jeweiligen Kostenstrukturen (zum Beispiel Stall- oder Arbeitskosten) und der Preisentwicklung des Tiervermögens.¹⁰⁴ Steigende Preisentwicklungen des Tiervermögens haben einen negativen Effekt auf die Entwicklung der Vollkosten pro Tiervermögen.

147. Die Entwicklung aller Quartile in Abbildung 3.26 zeigt, dass die Vollkosten schneller als die Preisentwicklung ansteigen.¹⁰⁵ Zwischen den Quartilen zeigen sich deutliche Unterschiede in der Kostenentwicklung. Im untersten Quartil, also bei Betrieben mit dem geringsten Tiervermögen, haben sich die Vollkosten pro Tiervermögen seit 2006 mehr als verdoppelt. In den oberen Quartilen sind die Kosten auch stark gestiegen, jedoch in schwächerem Ausmaß. Dadurch hat sich das Kostengefälle zwischen kleinen und großen Betrieben, gemessen am Tiervermögen, über die Zeit vergrößert. Diese Entwicklung steht im Einklang mit der ökonomischen Theorie der Skalenerträge, wonach größere Betriebe ihre Kosten auf mehr Produktionseinheiten verteilen können und damit im Durchschnitt niedrigere Kosten pro Einheit erzielen. Da oberhalb des ersten Quartils die Kostenpfade nahezu parallel verlaufen, scheint der Größenvorteil ab einer bestimmten Betriebsgröße nicht mehr von Bedeutung zu sein.¹⁰⁶

148. Was diese Entwicklung für das Tierwohl bedeutet, ist nicht Gegenstand der Betrachtungen. Eine Verbesserung der Bedingungen für die Tiere ist in dieser ökonomischen Betrachtung vor allem ein Kostenfaktor, der die Vollkosten pro Tiervermögen anhebt. An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass sich auch eine kontinuierliche Entwicklung hin zu vermehrter ökologischer

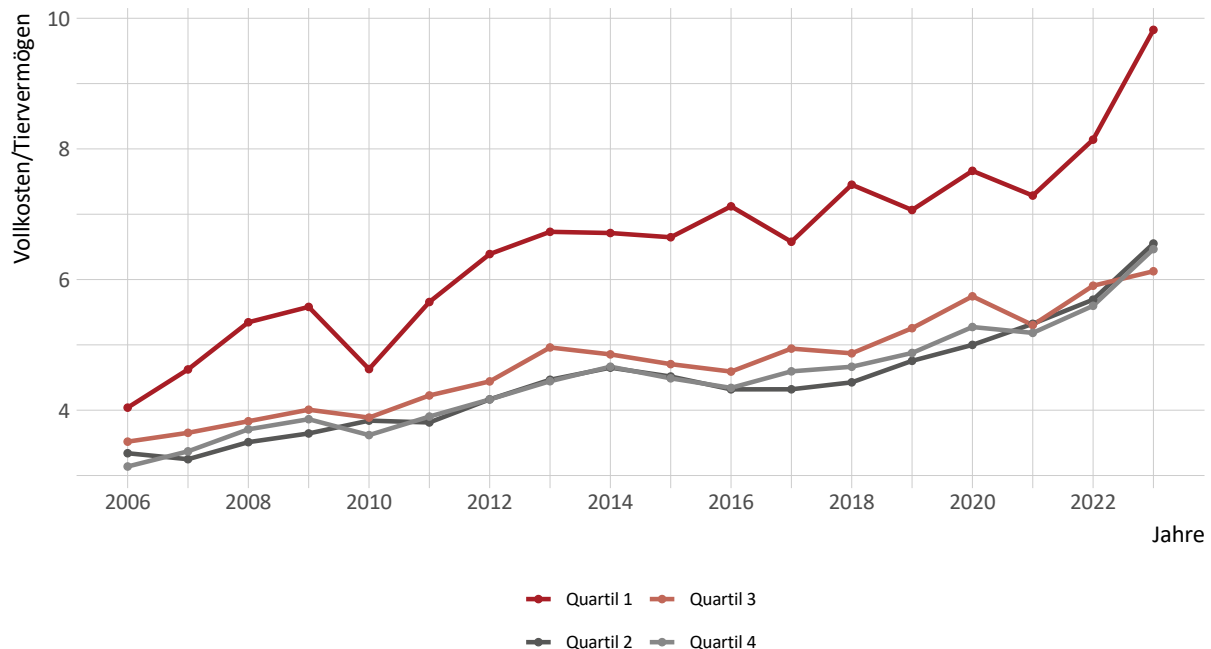
¹⁰⁴ Da die Kennzahl auf Jahresbasis berechnet wird, ist der Einfluss unterschiedlicher Mastdauern und somit Kapitalumschläge implizit berücksichtigt. So wird eine kürzere Mastzeit bei gleichzeitig geringerem Tiervermögen, wie etwa bei Geflügel, im Verhältnis zu einer längeren Mastzeit mit höherem Tiervermögen, wie bei der Rindermast, ausgeglichen.

¹⁰⁵ Abbildung Anhang A.9, Abbildung Anhang A.10 und Abbildung Anhang A.13 zeigen die Preisentwicklung für die zentralen Komponenten der Kostenentwicklung für Futterkosten, Instandhaltung und Veterinärkosten. Abbildung Anhang A.22 beinhaltet die durchschnittliche Entwicklung der Pachtpreise. Alle Grafiken zeigen einen deutlichen Anstieg des Preisniveaus.

¹⁰⁶ Ein Teil der beobachteten Unterschiede zwischen den Quartilen könnte auf die Tierarten-Verteilung innerhalb der Quartile zurückzuführen sein. Falls beispielsweise Schweinemast-Betriebe überproportional stark im ersten Quartil vertreten sind, könnte ein Kostenanstieg, der nur die Schweinebetriebe betrifft, ein Treiber für die Entwicklung des Quartils sein. Abbildung Anhang A.9 zeigt, dass sich die Einkaufspreisindizes für die verschiedenen Futtertypen (für Kälber, Geflügel, Schwein etc.) sehr ähnlich entwickelt haben. Unterschiede in der Fütterung sind somit nicht der Treiber der unterschiedlichen Entwicklung.

Tierhaltung abzeichnet: Im letzten Beobachtungsjahr 2023 betreiben circa 10 Prozent der Betriebe ökologische Landwirtschaft (Abbildung Anhang A.20).

Abbildung 3.26: Vollkosten pro Tiervermögen



Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Trimming: 1.–99. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

149. Abbildung 3.27 zeigt die Entwicklung der indexierten Profitraten der Betriebe. Die Grafik beinhaltet Profitraten basierend auf zwei Spezifikationen: (1) berechnet als das Betriebsergebnis der Unternehmen (EBIT) geteilt durch die Umsatzerlöse, (2) berechnet als der Netto-Gewinn (Jahresüberschuss) geteilt durch die Umsatzerlöse.

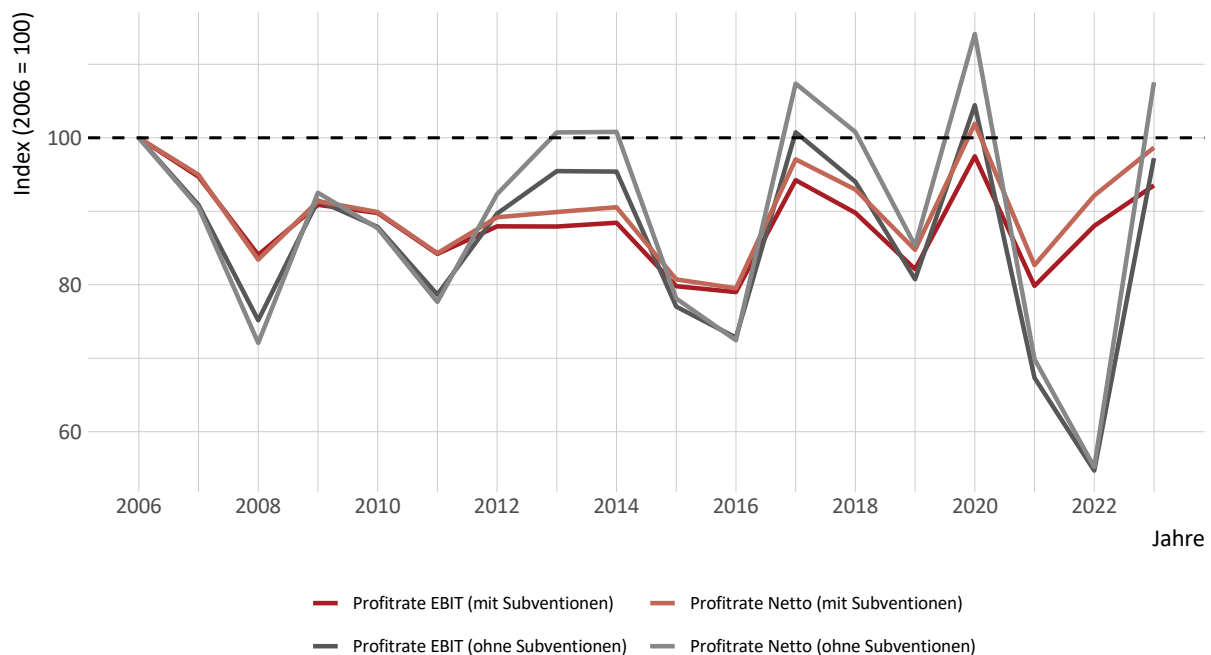
150. Der Vergleich beider Profitraten liefert einen differenzierten Blick auf die Ertragslage der Betriebe: Die EBIT-Proftrate reflektiert die operative Leistungsfähigkeit, während die Netto-Proftrate zusätzlich die Auswirkungen von Finanzierung und Besteuerung abbildet. Eine Analyse beider Werte im Zeitverlauf ermöglicht es, strukturelle Belastungen, etwa durch steigende Kapital- oder Steuerkosten, von betrieblichen Effizienzveränderungen zu unterscheiden.

151. Zwischen 2006 und 2016 sind die durchschnittlichen Profitraten, sowohl auf Basis des EBIT als auch des Jahresüberschusses, tendenziell gesunken, mit stark volatiler Entwicklung seit 2016. Zu beachten ist, dass die Profitrate das Verhältnis von Betriebsergebnis bzw. Jahresüberschuss zu den Umsatzerlösen beschreibt. Eine konstante Profitrate alleine lässt daher keine unmittelbaren Rückschlüsse auf eine verschlechterte oder stagnierende wirtschaftliche Lage zu. Sinkende Profitraten hingegen deuten darauf hin, dass der Kostenanteil am Umsatz gestiegen ist. Das bedeutet, dass Unternehmen einen höheren Aufwand betreiben müssen, um den gleichen Gewinn zu erzielen, oder dass bei gleichbleibendem Aufwand geringere Gewinne erwirtschaftet werden.

152. Ein Rückgang der EBIT-Profiträte kann unterschiedliche Ursachen haben. Mögliche Erklärungen sind gestiegene Kosten für Futtermittel und Erzeugerpreise. Die in Abbildung Anhang A.9 gezeigten Einkaufspreisindizes für Futtermittel und die Erzeugerpreisindizes für Rinder und Jungtiere in Abbildung Anhang A.14 und Schwein, Geflügel, Schafe und Ziegen in Abbildung Anhang A.15 bieten hierzu zusätzliche Informationen. Alle Grafiken zeigen einen klaren Anstieg der Futterkosten sowie Erzeugerpreisindizes ab 2021, erklären jedoch nicht die gesamte jährliche Variation der Profitraten im Beobachtungszeitraum. Dies deutet darauf hin, dass weitere Faktoren wie Energieaufwand und Arbeitskräfte sowie sinkende Kapazitätsauslastungen die EBIT-Profitraten beeinflussen können.

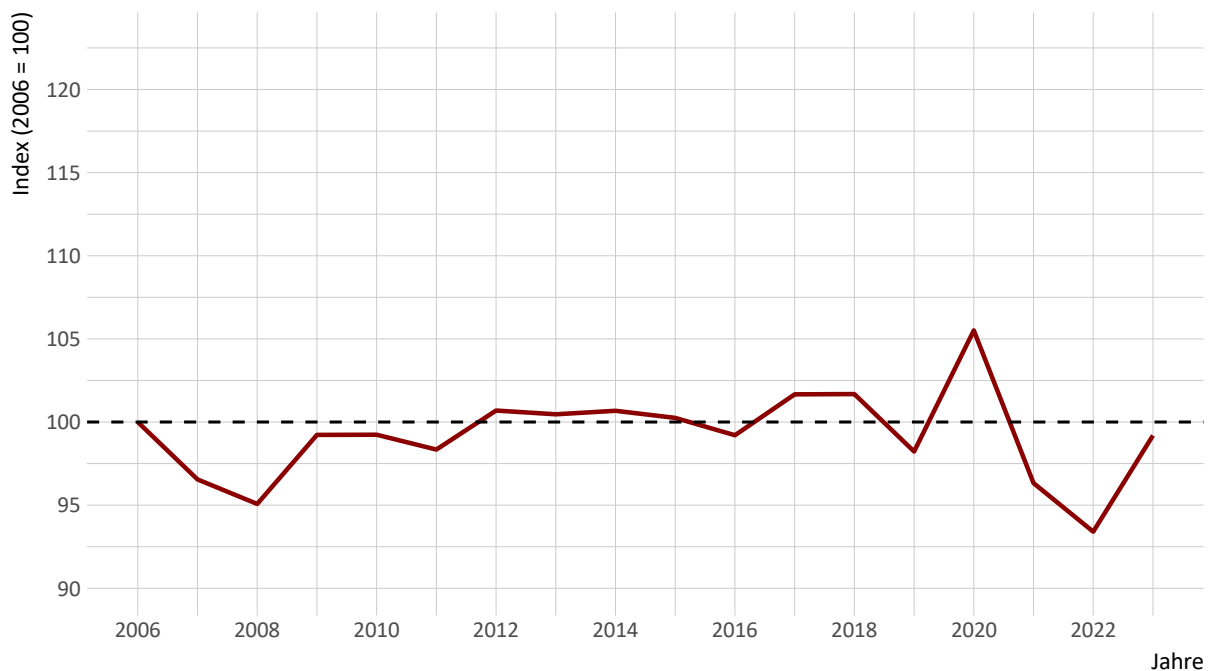
153. Eine sinkende Netto-Profiträte deutet auf eine höhere Belastung außerhalb des operativen Geschäfts, beispielsweise aufgrund von steigenden Zinsen, höherer Steuerlast oder steigendem Investitionsdruck und zunehmende Verschuldung. Die Grafik zeigt, dass sich die Schere zwischen EBIT- und Netto-Profiträte am Ende des Beobachtungszeitraums leicht öffnet: Die Netto-Profiträte variiert etwas weniger stark als die EBIT-Profiträte. Dies deutet auf positive Sondereffekte unterhalb der EBIT-Ebene, beispielsweise durch Steuererstattungen, höhere Zinsgewinne oder eine steigende Abhängigkeit von außerordentlichen Erträgen hin. Wie bei den Betrieben im Milchmarkt sind die Profitraten mit Subventionen im Vergleich zu den gleichen Profitraten ohne Subventionen stabiler über die Zeit.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Hier ist wieder zu berücksichtigen, dass die Profitraten ohne Subventionen basierend auf der gleichen produzierten Menge berechnet wurden. Der Vergleich ist somit statisch und berücksichtigt keine dynamische Anpassung der Produktionsmenge an die veränderten Marktbedingungen ohne Subventionen.

Abbildung 3.27: Indexierte Profitraten Fleisch

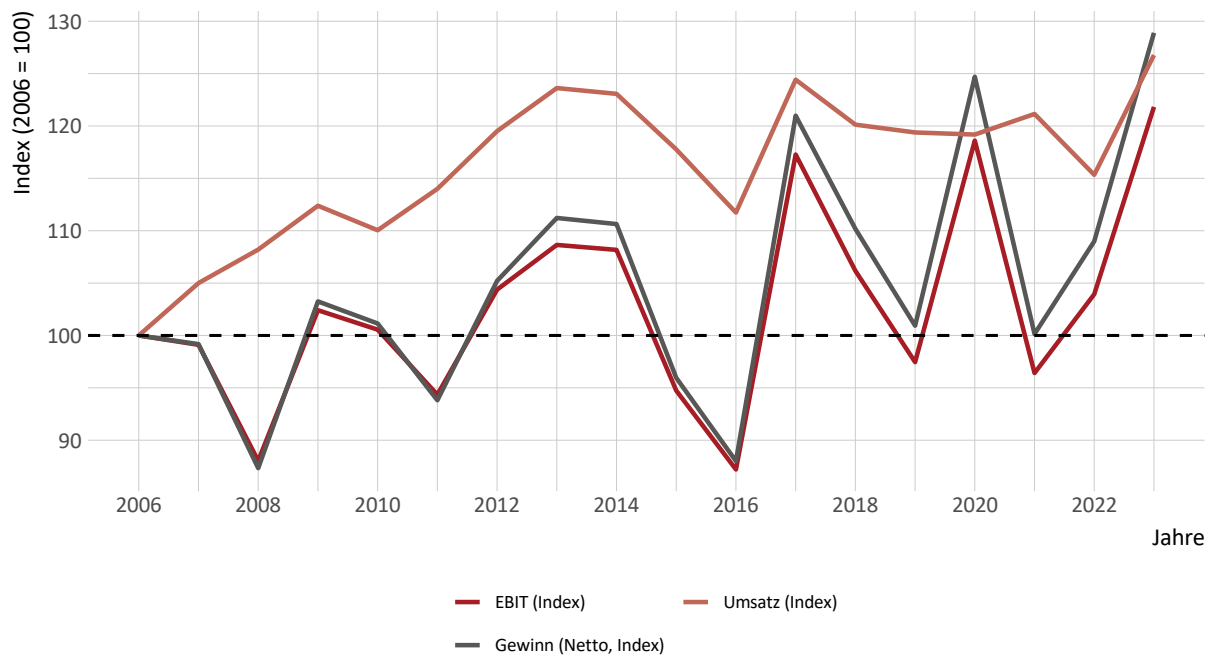
Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

154. Die Preisaufschläge der Betriebe zeigen bis 2019 ein weitgehend stabiles Niveau (Abbildung 3.28). Zwischen 2019 und 2020 kommt es zu einem deutlichen Anstieg, gefolgt von einem markanten Rückgang bis 2023. Im Jahr 2024 ist eine erste Erholung erkennbar. Diese Volatilität kann im Wesentlichen auf die Variation der Erzeugerpreise und variablen Produktionskosten zurückgeführt werden.

Abbildung 3.28: Indexierte Preisaufschläge Fleisch

Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Preisaufschläge berechnet mit durchschnittlichen Kostenanteilen der Materialausgaben als Maß für die Outputelastizität. Die Berechnung wird in Anhang G beschrieben. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen.

155. Die Entwicklung der Finanzkennzahlen wird durch die durchschnittliche Entwicklung von Umsatzerlösen und Gewinnen untermauert. Abbildung 3.29 zeigt, dass der durchschnittliche Umsatz der Viehbetriebe im Betrachtungszeitraum relativ kontinuierlich ansteigt, die Gewinne (gemessen an EBIT und Nettoüberschuss) hingegen verlaufen deutlich volatiler, insbesondere seit dem Beobachtungsjahr 2016, und sinken in mehreren Jahren unter das Ausgangsniveau von 2006. Besonders zwischen 2018 und 2020 kommt es zu einer starken Divergenz zwischen Umsatz- und Gewinnentwicklung. Dies deutet darauf hin, dass steigende Erlöse nicht ausreichten, um die ebenfalls steigenden Produktionskosten, insbesondere für Futter, Energie und regulatorische Auflagen, vollständig zu kompensieren. Erst im Jahr 2023 ist wieder eine gewisse Annäherung zwischen den Kennzahlen zu erkennen.

Abbildung 3.29: Indexierter Umsatz und Gewinn Fleisch

Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

156. Die wirtschaftliche Situation der Viehbetriebe in Deutschland bleibt trotz technologischen Fortschritts und gesteigerter Arbeitsproduktivität strukturell angespannt. Während größere Betriebe zunehmend Skaleneffekte realisieren und die Zahl dieser Betriebe durch Konzentrationsprozesse steigt, deuten die Finanzkennzahlen auf keine nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Betriebe insgesamt hin. Insbesondere die durchschnittlichen Profitraten und Preisaufschläge zeigen keinen eindeutigen Trend und sind im Beobachtungsjahr 2023 auf dem gleichen Niveau wie im Beobachtungsjahr 2006. Gleichzeitig steigen die durchschnittlichen Umsatzerlöse, die Gewinne sind jedoch sehr volatil. Die Subventionen haben wie bei den Milchbetrieben eine stabilisierende Wirkung auf die Profitraten der Betriebe, da sie zum Großteil eine produktionsunabhängige Zahlung darstellen.

3.3.6 Steigende Konzentration und Preisaufschläge auf Industrie-Ebene

157. In diesem Kapitel wird untersucht, inwieweit die Entwicklungen der Preisaufschläge auf Industriebene einen Beitrag zur Entwicklung der Preise leisten, die in den der Landwirtschaft nachgelagerten Wertschöpfungsstufen höher ausfällt. Es ist sinnvoll, vor dieser Analyse einen Überblick über die Entwicklung der Marktkonzentration im betrachteten Zeitraum zu geben. Dadurch kann nachvollzogen werden, ob Veränderungen der Preisaufschläge mit Veränderungen der Marktkonzentration zeitlich zusammenfallen. Im Bereich der Schlachtung und Verarbeitung von Schweinen und Rindern sind überwiegend dieselben Unternehmen tätig. Daher erfolgt eine gemeinsame Betrachtung der Marktentwicklung, wobei Schlachtung und Verarbei-

tung getrennt diskutiert werden. Darauf folgt die Beschreibung der Marktentwicklung des Geflügelsektors. Hier ist eine Trennung zwischen Schlachtung und Verarbeitung nicht möglich, da beide Prozesse eng miteinander verflochten sind.

3.3.6.1 Entwicklung der Marktkonzentration

158. Die folgenden Zahlen veranschaulichen die Marktanteile der wichtigsten Schlachtunternehmen in Deutschland und zeigen die Entwicklungen und Verschiebungen zwischen 2009 und 2024 (für Schweine) bzw. 2023 (für Rinder). Die Marktanteile in Tabelle 3.3 zeigen, welcher Anteil der in Deutschland geschlachteten Schweine auf bestimmte Unternehmen entfällt. Auffällig ist der Anstieg des Marktanteils von Tönnies von 23,6 Prozent auf 29,6 Prozent, womit das Unternehmen den Abstand zu den Wettbewerbern deutlich vergrößerte. Westfleisch konnte seinen Anteil im gleichen Zeitraum von 11,1 Prozent auf 15,5 Prozent steigern und bleibt zweitgrößter Anbieter. Vion hingegen halbierte fast seinen Marktanteil. Insgesamt ist ein Trend zu stärkerer Marktkonzentration erkennbar. Die sechs größten Anbieter vereinten 2024 zusammen 64,7 Prozent des Marktes auf sich. 2009 lag dieser Wert noch bei 58,5 Prozent. Hinzu kommt, dass sich innerhalb der sechs größten Unternehmen die Anteile zugunsten der beiden führenden Unternehmen verschoben haben.

Tabelle 3.3: Marktanteile Schweineschlachtung (2009 und 2024)

<u>2009</u>		<u>2024</u>	
Unternehmen	Marktanteil	Unternehmen	Marktanteil
Tönnies	23,6 %	Tönnies	29,6 %
Westfleisch	11,1 %	Westfleisch	15,5 %
Vion	10,2 %	Danish Crown	6,2 %
D & S Fleisch	6,2 %	Vion	5,4 %
Moksel	4,0 %	Böseler Goldschmaus	4,1 %
Vogler-Fleisch	3,4 %	Müller Fleisch	3,9 %
Top-6-Unternehmen	58,5 %	Top-6-Unternehmen	64,7 %

Quelle: Allgemeine Fleischer Zeitung, Nr. 36, 08. September 2010 und Lebensmittel Zeitung: „Ranking – Top 10 Schweineschlachter in Deutschland 2025“. Abrufbar unter: <https://www.lebensmittelzeitung.net/industrie/rankings/ranking-top-10-schweineschlachter-in-deutschland-2025-184390>

159. Die Marktanteile in der Rinderschlachtung zeigen ähnliche Veränderungen (Tabelle 3.4). Im Jahr 2009 verteilte sich die Anzahl der Schlachtungen noch relativ gleichmäßig auf mehrere Schlachtbetriebe mit rund 8 Prozent. Lediglich Moksel führte die Rangliste mit etwas Vorsprung an.¹⁰⁸ Dies deutet auf eine etwas ausgeglichene und wettbewerbsintensivere Marktstruktur

¹⁰⁸ Nach mehreren Übernahmen und Umstrukturierungen wurde Moksel vollständig von Vion übernommen und firmiert seit 2021 unter dem Namen Vion Beef B.V., mit Sitz in den Niederlanden.

als bei Schweinen im Jahr 2009 hin. Bis 2023 hat sich dieses Bild jedoch noch dramatischer verändert. Vion führt mit einem Marktanteil von 18,6 Prozent, gefolgt von Westfleisch und Tönnies, beide mit etwa zwölf Prozent. Insgesamt stieg der Anteil der sechs größten Unternehmen von 50,7 Prozent im Jahr 2009 auf 64,6 Prozent im Jahr 2023.

Tabelle 3.4: Marktanteile Rinderschlachtung (2009 und 2023)

<u>2009</u>		<u>2023</u>	
Unternehmen	Marktanteil	Unternehmen	Marktanteil
Moksel / Vion	11,7 %	Moksel / Vion	18,6 %
Westfleisch	8,2 %	Westfleisch	12,7 %
Gausepohl	8,2 %	Tönnies	12,0 %
Müller	8,2 %	Müller	9,3 %
Tönnies	7,9 %	Danish Crown	6,8 %
Südfleisch-Holding	6,5 %	Bahlmann	5,2 %
Top-6-Unternehmen	50,7 %	Top-6-Unternehmen	64,6 %

Quelle: Allgemeine Fleischer Zeitung, Nr. 36, 08. September 2010 und Lebensmittel Zeitung: „Ranking – Top 10 Rinderschlachter 2024“. Abrufbar unter: <https://www.lebensmittelzeitung.net/industrie/rankings/ranking-top-10-rinderschlachter-2024-181189>. Die Angaben basieren auf die Allgemeine Fleischer Zeitung, Ausgabe 48/2024.

160. Die dargestellten Marktanteile beziehen sich auf die bundesweiten Gesamtmärkte. Diese Marktanteile spiegeln jedoch nicht die regionalen Marktverhältnisse wider. Je nach Region können die Marktanteile einzelner Schlachtunternehmen deutlich variieren. Das Bundeskartellamt ermittelt im Rahmen von Zusammenschlusskontrollverfahren räumlich relevante Märkte für Schlachttiere und zeigt beispielsweise, dass rund 80 Prozent der Schlachtschweine aus maximal 200 Kilometern Entfernung zum Schlachtbetrieb stammen. Basierend auf solchen Marktabgrenzungen erreichen beispielsweise Tönnies oder Vion in einigen Regionen Marktanteile, die deutlich über ihren bundesweiten Werten liegen (BKartA, B2-36/11, 16. November 2011, Tönnies/Schlachthof Tummel; BKartA, B4-100/24, 11. Juni 2025, Tönnies/Vion).

161. Die zunehmende Marktkonzentration in der Schlachtung ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. So konnten große Schlachtunternehmen ihre Marktstellung durch die Übernahme von Schlachtstätten gezielt erweitern. Ebenso sind eher kleinere Betriebe in den vergangenen

Jahren verstärkt aus dem Markt ausgeschieden, wodurch sich die Abhängigkeit von den verbleibenden großen Anbietern erhöht hat.¹⁰⁹ Darüber hinaus könnte auch die insgesamt sinkende Marktgröße eine Rolle spielen, da sich die Produktion unter diesen Bedingungen eher auf große Unternehmen verlagern könnte, die Skaleneffekte nutzen und damit ihre Wettbewerbsfähigkeit sichern könnten.

162. In der Rinderschlachtung, aber auch in der Schweineschlachtung stand jüngst eine weitere Konsolidierung im Raum. Tönnies beabsichtigte, mehrere Betriebsstätten von Vion in Deutschland zu übernehmen. Mit dieser Übernahme wäre Tönnies auch in der Rinderschlachtung zum größten Anbieter aufgestiegen und hätte seine Marktposition in der Schweineschlachtung weiter ausgebaut. Das Bundeskartellamt untersagte das Zusammenschlussvorhaben, da es zu einer erheblichen Behinderung des wirksamen Wettbewerbs auf mehreren regionalen Schlachtmärkten für Rinder und Schweine geführt hätte (Bundeskartellamt, 2025). Gegen diese Entscheidung legte Tönnies beim Oberlandesgericht Düsseldorf Beschwerde ein, weshalb das Verfahren noch nicht abgeschlossen ist. Im Nachgang der Untersagung meldete Westfleisch konkretes Interesse an den Standorten an.¹¹⁰ Zudem führte Westfleisch davor Gespräche mit Danish Crown über die Übernahme diverser Schlachtstätten.¹¹¹ Die Verhandlungen sind jedoch gescheitert. Diese jüngsten Entwicklungen deuten darauf hin, dass der Prozess der Marktkonzentration in dem Schlachtungssektor weiterhin anhält. Vor dem Hintergrund des bereits hohen Konzentrationsniveaus erscheint dies als ein Aspekt, der mit Blick auf mögliche Auswirkungen auf die Wettbewerbsdynamik aufmerksam beobachtet werden sollte.

163. Die geschlachteten und zerlegten Schlachtkörper gelangen zu einem großen Teil in die fleischverarbeitende Industrie. Viele Schlachtunternehmen betreiben eigene Verarbeitungsbetriebe, in denen sie verschiedene Produkte herstellen und an nachgelagerte Stufen verkaufen. Auch in diesem Bereich kam es zuletzt zu einer weiteren Konsolidierung. So übernahm die Zur-Mühlen-Gruppe, die Teil der Tönnies-Gruppe und bereits der größte deutsche Wursthersteller ist, den zweitgrößten Anbieter The Family Butcher. In einigen Wurstsegmenten liegen die Marktanteile nach dem Zusammenschluss bei über 40 Prozent und damit oberhalb der gesetzlichen Vermutungsschwelle für eine Marktbeherrschung. Das Bundeskartellamt hat die Übernahme in der ersten Prüfungsphase freigegeben und dabei unter anderem auf die vertikale Integration des Lebensmitteleinzelhandels hingewiesen. Hintergrund dieser Einschätzung ist, dass große Handelsunternehmen wie Edeka, Rewe oder Kaufland über eigene Wurstproduktionsbetriebe verfügen, die als alternative Bezugsquellen fungieren und somit den Wettbewerbsdruck auf die Herstellerseite aufrechterhalten (Bundeskartellamt, 2025a).

¹⁰⁹ Vgl. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/fleischproduktion-in-deutschland-schlachtbranche-im-ausverkauf-das-sind-die-gruende/100044115.html> sowie <https://www.agrar-heute.com/management/agribusiness/sterben-schlachthoeefe-fleischkrise-fuer-bauern-fiasko-619513>, beides Abruf am 31. Oktober 2025.

¹¹⁰ Vgl. <https://www.westfleisch.de/presse/pressemitteilungen/2025/westfleisch-erklaert-kaufinteresse-an-deutschen-vion-standorten>, Abruf am 28. Oktober 2025.

¹¹¹ Vgl. <https://www.lebensmittelzeitung.net/industrie/nachrichten/fleischindustrie-westfleisch-spricht-mit-danish-crown-180931>, Abruf am 28. Oktober 2025.

164. Betrachtet man das Segment insgesamt, erzielte die Edeka Südwest Fleisch GmbH im Jahr 2023 einen Umsatz von rund EUR 1 Mrd. und damit mehr als die Zur-Mühlen-Gruppe.¹¹² Zusammen mit weiteren Fleischwerken, die entweder zu Edeka gehören oder hauptsächlich für Edeka produzieren, belief sich der Gesamtumsatz 2023 auf über EUR 3 Mrd.. Auch das zur Schwarz-Gruppe gehörende Fleischwerk sowie das zu Rewe gehörende Unternehmen Wilhelm Brandenburg erreichten Umsätze von jeweils etwa EUR 1 Mrd. beziehungsweise EUR 850 Mio..¹¹³ Insgesamt haben sich die Umsätze der zehn größten Fleischwerke des Lebensmitteleinzelhandels in den vergangenen 15 Jahren nahezu verdoppelt.¹¹⁴ Von welchen Schlachtunternehmen die Handelsketten ihr Fleisch beziehen, ist nicht bekannt. Trotz Hinweisen, dass in der Vergangenheit auch Schweinefleisch aus Ländern wie Dänemark oder den Niederlanden importiert wurde, ist davon auszugehen, dass dieses derzeit überwiegend aus Deutschland stammt.¹¹⁵

165. Die Umsätze im Geflügelsektor sind in den vergangenen Jahren insgesamt gestiegen, was vor allem auf das Wachstum des Marktes zurückzuführen ist. Tabelle 3.5 zeigt die Umsätze einzelner Unternehmen.¹¹⁶ Besonders deutlich hebt sich dabei die PHW-Gruppe hervor, die ihre Marktstellung ausbauen konnte und etwa einen Anteil von rund 40 bis 50 Prozent am gesamten Geflügelmarkt hat.¹¹⁷ Relativ betrachtet verzeichnete auch die Rothkötter-Gruppe ein starkes Wachstum. Zwar ist es mit diesen Informationen nicht möglich, den Marktanteil jedes Unternehmens zu berechnen, jedoch können basierend auf Daten des Statistischen Bundesamtes (konzentrationsstatistische Sonderaufbereitung im Auftrag der Monopolkommission auf Basis des amtlichen Unternehmensregisters) die gemeinsamen Marktanteile der sechs umsatzstärksten Unternehmen berechnet werden. Dabei zeigt sich eine zunehmende Marktkonzentration. Die sechs größten Unternehmen konnten ihre gemeinsame Bedeutung im Zeitraum 2009 bis 2021 weiter ausbauen, wobei sich die Kräfteverhältnisse insbesondere zugunsten der führenden Anbieter verschoben haben.

¹¹² Es ist zu beachten, dass die Fleischwerke der Lebensmitteleinzelhändler nicht nur Wurstwaren, sondern auch weitere Fleischprodukte herstellen.

¹¹³ Vgl. <https://www.lebensmittelzeitung.net/industrie/nachrichten/ranking-das-sind-die-groessten-fleischbetriebe-in-deutschland-181179>, Abruf am 05. November 2025.

¹¹⁴ Allgemeine Fleischer Zeitung, Nr. 36, 08. September 2010.

¹¹⁵ Vgl. <https://www.fr.de/frankfurt/lieber-statt-moeglichst-billig-11018643.htmls> sowie <https://www.schweine.net/news/kaufland-ab-2022-schweinefrischfleisch-komplett.html>, beides Abruf am 24. Oktober 2025.

¹¹⁶ Für den Geflügelsektor liegen lediglich die Umsatzzahlen der größten Unternehmen vor. Eine verlässliche Zahl, welche die Gesamtumsätze der gesamten Branche abbildet, existiert nicht. Daher beschränkt sich die Darstellung in diesem Kapitel auf die Unternehmensumsätze, die Marktanteile der Top 6 wurden hingegen aus einer separaten Quelle berechnet.

¹¹⁷ Vgl. <https://www.welt.de/wirtschaft/article153773935/Wiesenhof-So-viel-produzierte-die-abgebrannte-Schlachtere.html>, Abruf am 24. Oktober 2025.

Tabelle 3.5: Umsätze Geflügelindustrie (2009 und 2023)

<u>2009</u>		<u>2023</u>	
Unternehmen	Umsatz in Mio. Euro	Unternehmen	Umsatz in Mio. Euro
PHW-Gruppe	2.030	PHW-Gruppe	4.033
Stolle	705	Rothkötter-Gruppe	1.700
Sprehe-Gruppe	700	Sprehe-Gruppe	950
Rothkötter-Gruppe	570	Heidemark	713
Heidemark	500	Plukon	620
Velisco	250	Vossko	221
Top-6-Unternehmen	68,9 %	Top-6-Unternehmen	79,2 %

Quelle für Umsatzzahlen sind Allgemeine Fleischer Zeitung, Nr. 36, 08. September 2010 und Lebensmittel Zeitung: „Ranking – Top 10 Geflügelwirtschaft 2024“. Abrufbar unter: <https://www.lebensmittelzeitung.net/industrie/rankings/ranking-top-10-gefluegelwirtschaft-2024-181185>. Die Angaben basieren auf die Allgemeine Fleischer Zeitung, Ausgabe 48/2024. Quelle für Top-6-Marktanteile: Statistisches Bundesamt, Konzentrationsstatistische Sonderaufbereitung im Auftrag der Monopolkommission auf Basis des amtlichen Unternehmensregisters; eigene Berechnungen. Die Top-6-Marktanteile beziehen sich auf 2009 und 2021 (anstelle von 2023).

3.3.6.2 Entwicklung der Preisaufschläge

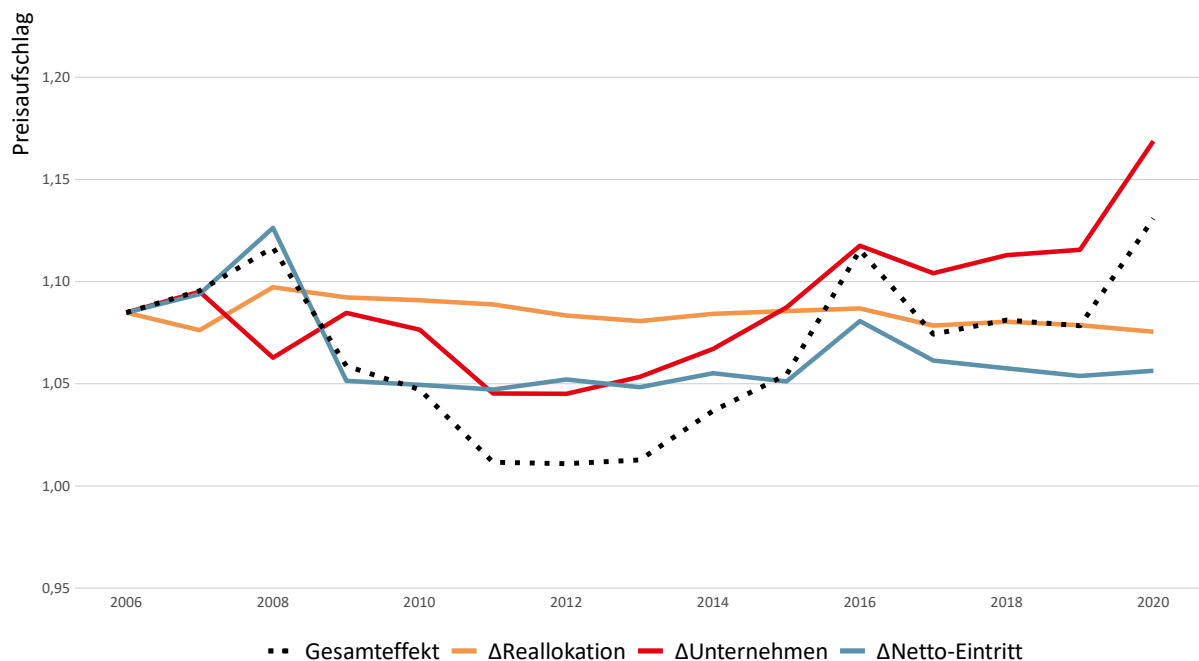
166. Abbildung 3.30 zeigt eine Zerlegung der gewichteten Preisaufschläge der Unternehmen, die in der Schlachtung und/oder der Verarbeitung von Schweinen, Rindern und Geflügel tätig sind.¹¹⁸ Der Gesamteffekt ergibt sich als umsatzgewichteter Durchschnitt der Preisaufschläge (schwarz gestrichelte Linie). Wie im Kapitel 2 erläutert, kann sich der Gesamteffekt in drei Teile aufteilen: 1) Veränderungen innerhalb der Unternehmen selbst; 2) Verschiebungen im Marktanteil; 3) Auswirkung von Ein- und Austritten von Firmen. Die Unternehmenskomponente zeigt direkt, wenn sich die ungewichteten Preisaufschläge der Unternehmen ändern (rote Linie). Die Reallokationskomponente steigt, wenn Unternehmen mit größeren Preisaufschlägen mehr Marktanteile bekommen, und sinkt im gegenteiligen Fall (orangene Linie). Schließlich zeigt der Netto-Eintritt den Effekt, der entsteht, wenn Unternehmen die Stichprobe verlassen oder neu hinzukommen (blaue Linie).¹¹⁹

¹¹⁸ Es handelt sich dabei um Unternehmen, die im Wirtschaftszweig der Schlachtung und/oder Fleischverarbeitung (NACE-Codes 1011, 1012 und 1013) tätig sind. Eine separate Analyse der Preisaufschläge in der Verarbeitung für Schweine und Rinder sowie Geflügel ist nicht möglich.

¹¹⁹ Dies muss nicht zwangsläufig einen Markteintritt oder -austritt bedeuten, sondern kann auch einfach die Aufnahme oder den Austritt aus der Stichprobe darstellen. Ursache hierfür ist, dass Teile der AfID-Daten alle vier Jahre neu gezogen werden, wodurch sich entsprechende Veränderungen auch in diesem Teil der Zerlegung niederschlagen. Aus diesem Grund wird diese Komponente hier nicht für die Marktanalyse verwendet.

167. In den ersten Jahren des Beobachtungszeitraums sind die umsatzgewichteten Durchschnittspreisaufschläge zurückgegangen. Dies könnte jedoch stark durch die Netto-Eintrittskomponente beeinflusst worden sein. Die umsatzgewichteten, durchschnittlichen Preisaufschläge stiegen bis 2020 auf circa 13 Prozent. Das bedeutet, dass im Durchschnitt die Unternehmen die Preise 13 Prozent über den Grenzkosten setzen. Dieser Anstieg ist vor allem auf eine steigende Unternehmenskomponente zurückzuführen, was bedeutet, dass im Durchschnitt die Preisaufschläge bei den bestehenden Unternehmen gestiegen sind. Die Reallokationskomponente verläuft weitestgehend konstant, was bedeutet, dass weder Unternehmen mit höheren noch niedrigeren Preisaufschlägen im Zeitverlauf Marktanteile gewinnen oder verlieren. Dies deutet auf eine geringe wettbewerbliche Dynamik hin, da trotz steigender Preisaufschläge keine signifikante Abwanderung von Marktanteilen zu Unternehmen mit niedrigeren Aufschlägen zu beobachten ist.

Abbildung 3.30: Preisaufschläge und deren Komponenten (Herstellung Fleisch)



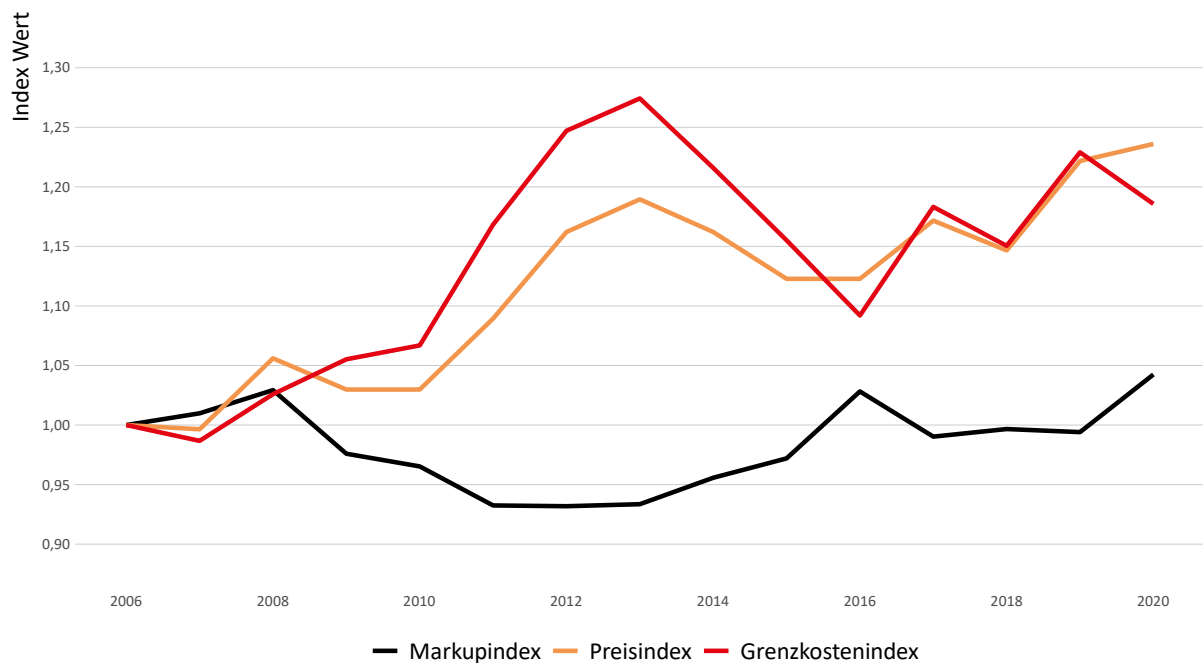
Eigene Darstellung. Anmerkungen: Die dargestellten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation. Die Zerlegung in die Teilkomponenten wird in Anhang H beschrieben. Quelle: AFID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

168. Abbildung 3.31 zeigt für die gleichen Wirtschaftszweige den Verlauf der Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten – skaliert mit den jeweiligen Werten des Basisjahres 2006. Grenzkosten sind nicht beobachtbar, jedoch kann der Verlauf der Grenzkosten mithilfe des Verlaufs der Preisaufschläge und der Preise approximiert werden.¹²⁰ Die Grenzkosten sind volatiler als die Preise, was auf geringen Wettbewerb und unvollständige Kostenweitergabe hindeutet. Ab

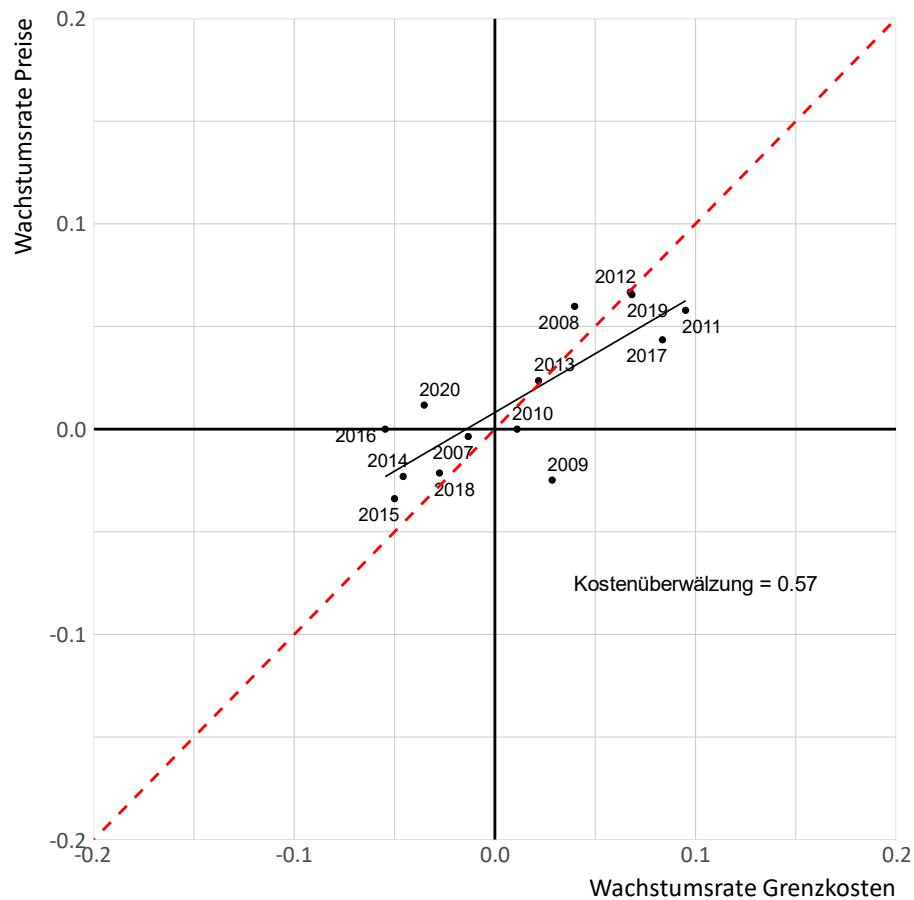
¹²⁰ Siehe Anhang H für eine Beschreibung der Vorgehensweise zur Approximation des Verlaufs der Grenzkosten.

2010 steigen die Preise langsamer als die Grenzkosten, ein Indiz für die unvollständige Kostenweitergabe. Ab 2013 fallen die Grenzkosten stärker als die Preise, was zu höheren Preisaufschlägen führt. Der Zusammenhang zwischen den Wachstumsraten von Grenzkosten und Preisen sowie die daraus resultierende durchschnittliche Kostenüberwälzungsrate sind in Abbildung 3.32 dargestellt. Die relativ niedrige Überwälzungsrate von 0,57 deutet ebenfalls auf einen geringen Wettbewerbsdruck hin.

Abbildung 3.31: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Herstellung Fleisch)



Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C101). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AfID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

Abbildung 3.32: Kostenüberwälzung - Fleisch

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C101). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Die dazu benötigten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AfID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

169. Die Analyse zeigt insgesamt eine zunehmende Konzentration auf den Schlacht- und Verarbeitungsmärkten von Rotfleisch sowie Geflügelfleisch. Während die Konsumentennachfrage nach Rotfleisch zurückgeht, bleibt die Nachfrage nach Geflügel stabil bis leicht steigend (Haß u. a., 2024). Gleichzeitig sind die durchschnittlichen Preisaufschläge der Unternehmen im Beobachtungszeitraum angestiegen, vor allem bei den bestehenden Marktteilnehmern. Eine mögliche Erklärung dafür ist die zunehmende Marktkonzentration, da Unternehmen mit höheren Preisaufschlägen ihre Marktposition behaupten. Diese Entwicklung muss jedoch nicht zwingend auf eine stärkere Marktstellung zurückzuführen sein, sondern kann ebenso Effizienzgewinne widerspiegeln. Jedoch wäre im Fall von Effizienzgewinnen zu erwarten, dass diese bei fehlender Verhandlungsmacht der Schlacht- bzw. Verarbeitungsunternehmen unmittelbar an die nachgelagerten Stufen (unter anderem Lebensmitteleinzelhandel und Ernährungsgewerbe) weitergereicht würden.

3.3.7 Lebensmitteleinzelhandel und Hersteller im Gleichschritt

170. Abschließend wird im Folgenden die Stellung des Lebensmitteleinzelhandels in der Lieferkette für Fleischerzeugnisse dargelegt. Zwar liegen auch hier keine detaillierten einzelhändler-spezifischen Daten zur Wettbewerbsbewertung des Endkundenmarkts für Fleischprodukte vor, dennoch lassen sich aus den vorliegenden Informationen Rückschlüsse über die Wettbewerbssituation des Einzelhandels für Fleischwaren ziehen.

171. Zunächst ist zu beobachten, dass die Schlachtung relativ stark konzentriert ist. Die Marktanteile der größten vier Unternehmen in der Schlachtung für Schwein und Rind liegen zwischen 50 und 60 Prozent. Die Konzentration in der Geflügelherstellung liegt ähnlich hoch wie im Lebensmitteleinzelhandel (vgl. Kapitel 3.3.6). Damit unterscheidet sich die Struktur der Fleischlieferkette von derjenigen der Milchlieferrkette, in der der Einzelhandel einem weniger konzentrierten vorgelagerten Bereich gegenübersteht. Bei Fleischprodukten hingegen begegnen sich zwei Marktstufen mit vergleichbarer Konzentration. Dies legt nahe, dass die Verhandlungssituation zwischen diesen beiden Stufen etwas ausgewogener verteilt ist.

172. Weiterhin fällt auf, dass der Anteil der Handelsmarken im SB-Wurstwarenbereich sehr hoch ist (Abbildung 3.2). Hinzu kommt, dass die großen Einzelhändler – mit Ausnahme von Aldi – eigene Fleischverarbeitungsbetriebe betreiben. Damit sind die Handelskonzerne in dieser Lieferkette nicht nur auf der Absatzstufe, sondern auch als industrieller Akteur vertreten. In der Fleischverarbeitung haben die Einzelhändler eine relevante Stellung, was ihre Rolle in der gesamten Wertschöpfungskette weiter stärkt und die Marktbeziehungen zwischen Handel und Schlachtung beeinflusst. Durch diese Einbindung in den Verarbeitungsbereich bestehen zudem direktere Berührungspunkte zur landwirtschaftlichen Erzeugung, sodass der Einzelhandel auch in dieser Lieferkette zur Landwirtschaft relativ nah positioniert ist. Hier könnte sich potenziell die hohe Marktkonzentration des Einzelhandels im Endverbrauchermarkt wie auch im Verarbeitungsmarkt negativ auf die Landwirtschaft auswirken.

173. Der Lebensmitteleinzelhandel bedient schätzungsweise etwa 75 Prozent des gesamten Fleischkonsums der Endverbraucherinnen und -verbraucher (Thies u. a., 2022). In der Fleischlieferkette gibt es relevante alternative Absatzkanäle für die Schlachtunternehmen, und auch die Verbraucherinnen und Verbraucher können Fleischprodukte über verschiedene Bezugsquellen wie Metzgereien erwerben. Dadurch ist der Einzelhandel in diesem Bereich zwar zentral, fungiert aber nicht in gleichem Maße als Gatekeeper wie bei Milcherzeugnissen. Jedoch ist unsicher, wie relevant diese alternativen Bezugsquellen in Zukunft sein werden, da hier Unternehmen kontinuierlich aus dem Markt austreten.¹²¹

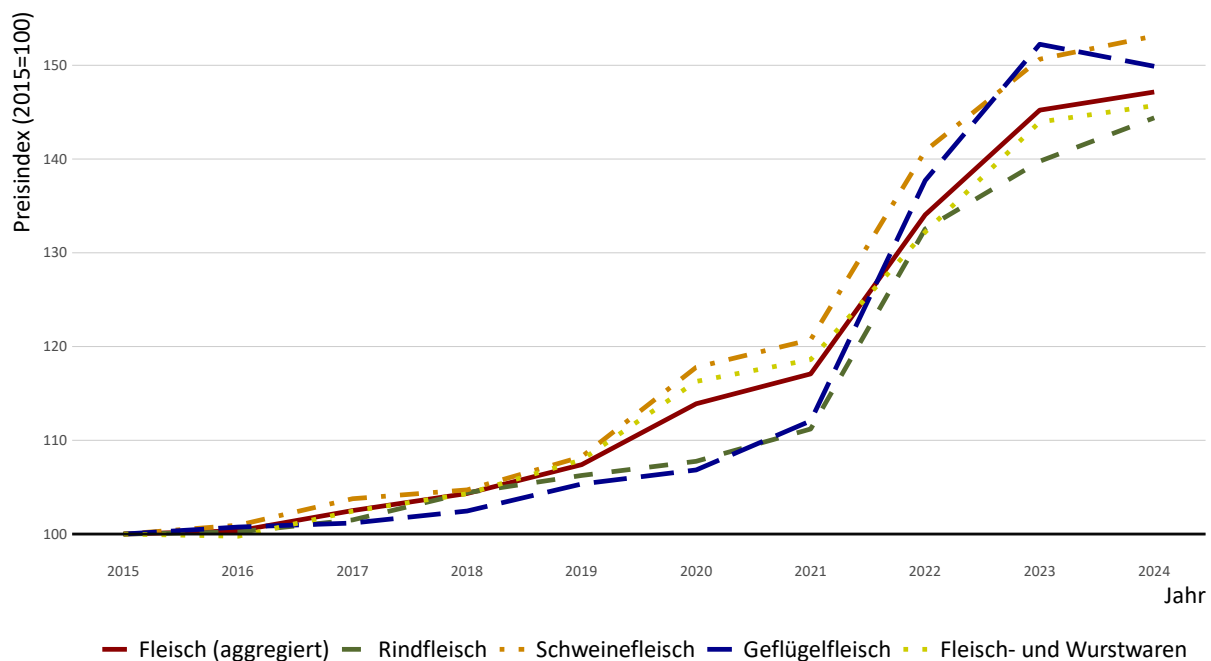
174. Die Entwicklung der Preisindizes entlang der Wertschöpfungskette deutet ebenfalls auf ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Hersteller und Einzelhandel hin. Die Preise der Herstellerstufe und des Einzelhandels zeigen ähnliche Verlaufsmuster, sodass keine strukturelle Divergenz zwischen diesen beiden Stufen zu erkennen ist. Hier entwickeln sich die Preise von der Landwirtschaft nachgelagerten Wertschöpfungsstufen einheitlich schneller als

¹²¹ Vgl. <https://www.marktundmittelstand.de/zukunftsmaerkte/metzgersterben-in-deutschland-warum-traditionsbetriebe-ums-ueberleben-kaempfen-und-wer-es-schafft>, Abruf am 24. Oktober 2025.

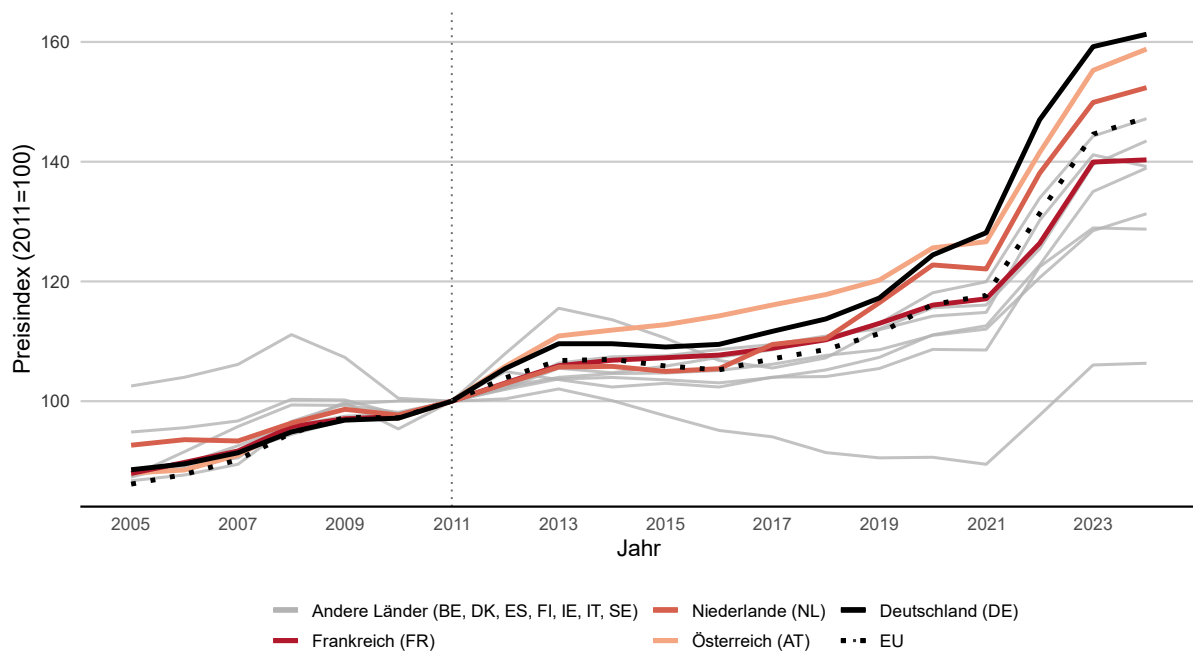
die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise, sodass sich hier eine Divergenz zwischen Herstellern und Einzelhandel auf der einen Seite und Landwirtschaft auf der anderen Seite erkennbar ist (Abbildung 3.23). Darüber hinaus ist sehr auffällig, dass es zu längeren Perioden kommt, in denen Preise für die Landwirtschaft fallen oder stagnieren, aber Preise in Einzelhandel und Herstellung weiter steigen wie es von 2013 bis 2021 der Fall war.

175. Die produktspezifische Entwicklung der Einzelhandelspreise für Fleischprodukte folgt weitgehend dem Verlauf des aggregierten Preisindex, wie Abbildung 3.33 zeigt. Zwischen den einzelnen Produktgruppen bestehen nur geringe Unterschiede, was auf eine gleichgerichtete Preisentwicklung innerhalb des Segments hinweist und damit auf eine strukturelle Preisdynamik, die nicht von einzelnen Ausreißern verursacht wird. Im europäischen Vergleich in Abbildung 3.34 ergibt sich zudem ein ähnliches Muster wie für die allgemeinen Einzelhandelspreise. Seit 2011 sind die Fleischendverbraucherpreise in Deutschland im Durchschnitt stärker gestiegen als in den meisten anderen europäischen Ländern.

Abbildung 3.33: Preise Fleischwaren Lebensmitteleinzelhandel



Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 3.34: Preisentwicklung Fleischprodukte im Einzelhandel in Europa

Eigene Darstellung. Datenquelle: Eurostat (Online data code: prc_hicp_aind; COICOP: CP0112).

3.4 Die Lieferkette von Getreideprodukten

3.4.1 Vom Garantiepreis zum globalen Getreidemarkt

176. Der deutsche Getreidemarkt ist in den letzten Jahrzehnten infolge regulatorischer Maßnahmen und der zunehmenden globalen Vernetzung stärker vom Weltmarktgeschehen abhängig geworden. Seit Beginn der Liberalisierung der gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) ab 1992 wurde der Garantiepreis für Getreide schrittweise abgeschafft – durch die Senkung der Interventionspreise und die Einführung von Direktzahlungen als Ersatzsicherung für die Landwirtschaft.¹²² Im Jahr 2000 wurde der Garantiepreis nochmals deutlich stärker an den Weltmarktpreis angepasst, bevor er 2003 analog zum Fleischmarkt endgültig aufgehoben wurde. Seitdem bestimmt im Wesentlichen der Weltmarktpreis das Niveau des deutschen Getreidepreises, da der Handel global geprägt ist (Lakner, 2025).

177. Deutschland ist ein bedeutender Exporteur von Weizen – dem weltweit wichtigsten Getreide – und ist dadurch stark von der globalen Nachfrage nach Getreide abhängig. Der Getreidemarkt wird von weltweiten Krisen wie dem Beginn des Ukrainekriegs in 2022 beeinflusst. Die Ukraine war vor Kriegsausbruch für 10 Prozent des globalen Weizenangebots verantwortlich und konnte zeitweise kein Getreide mehr exportieren. Die daraus resultierende Angebotsverknappung sorgte für rapide Preisanstiege auf vielen Getreidemärkten. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch zeitgleiche Preisanstiege bei Betriebsmitteln wie Diesel, Pflanzenschutz- und

¹²² Der Interventionspreis (auch Garantiepreis genannt) war ein festgelegter Mindestpreis, zu dem die EU Getreide aufgekauft hat, falls die Marktpreise diesen Preis unterschritten.

Düngemitteln sowie bei den Transportkosten. Parallel sorgte das anhaltende Bevölkerungswachstum, vor allem in den Schwellenländern Afrikas und Asiens, für eine hohe Getreidenachfrage, was ebenfalls zu einem Preisdruck führte. Nach dem Preisschock haben sich die Getreidepreise innerhalb einiger Monate wieder erholt, liegen aber dennoch über dem Niveau vor Kriegsbeginn (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2023).

178. Darüber hinaus gab es in der Vergangenheit weitere globale Entwicklungen, die den Getreidemarkt stark beeinflussten. Der Getreidemarkt ist durch den wachsenden Welthandel und das steigende Handelsvolumen von Agrarrohstoffen zunehmend von Entwicklungen an den Finanzmärkten abhängig geworden. Auch Wechselkurse haben einen Einfluss auf den Getreidepreis, weil der internationale Agrarrohstoffhandel größtenteils in US-Dollar abgewickelt wird. Zudem sichert sich die Landwirtschaft vermehrt mit Terminkontrakten gegen die Preisschwankungen an den Getreidemärkten ab (Halder, 2024; Gertel 2023). Dies reduziert das Preisrisiko und das wetterbedingte Ernterisiko und ermöglicht den landwirtschaftlichen Betrieben, Investitionen langfristiger zu planen.

179. Ein weiterer bedeutender Einflussfaktor sind klimawandelbedingte Extremwetterereignisse wie Dürren oder Starkregen. So lassen sich in Deutschland 80 Prozent der Ernteertragschwankungen durch Wetter erklären.¹²³ Ernteauffälle sorgen für Preisschwankungen durch Angebotsknappheit und gehören zu den Produktionsrisiken der Landwirtschaft (Finger, 2022).

180. Zuletzt lässt sich auf nationaler Ebene eine Veränderung der Nachfrage- und Angebotsstruktur feststellen. Ein großer Teil der Getreidenachfrage entfällt auf Tierfutter. Die Nachfrage danach sank jedoch kontinuierlich in den letzten Jahren, da die Nutztierhaltung rückläufig ist. Zugleich ist in den letzten Jahrzehnten mit dem Aufkommen von Biogasanlagen im Zuge der Energiewende ein zusätzlicher Bedarf für bestimmte Getreidesorten (insbesondere Mais) als Biokraftstoff entstanden (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2025a).¹²⁴ Dies bietet der Landwirtschaft neue Absatzmöglichkeiten und reduziert die Abhängigkeit von der volatilen Nachfrage für Nahrungsmittel und Tierfutter.

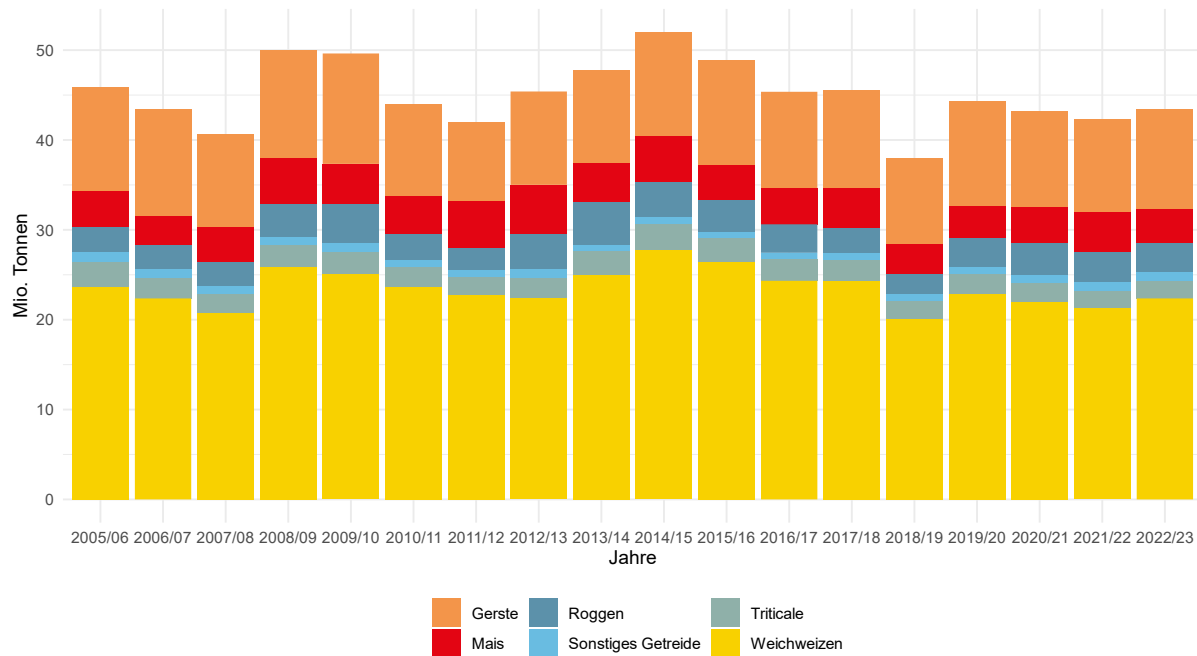
181. Die Anbaufläche ist seit 2000 kontinuierlich von rund 7 Mio. ha auf etwa 6 Mio. ha zurückgegangen (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2025a). Abbildung 3.35 zeigt die Getreideproduktion in Deutschland. Anders als bei der Anbaufläche ist kein eindeutiger rückläufiger Trend zu beobachten, jedoch ist die Getreideproduktion in den letzten zehn Jahren gesunken. Den größten Anteil an der Produktion hat Weichweizen. Hier hat auch der größte Rückgang der letzten zehn Jahre stattgefunden. Nach Weizen bildet Gerste die zweitgrößte Produktionsmenge, gefolgt von Mais, Roggen und Triticale. Landwirtschaftliche Betriebe im Getreideanbau stellen teilweise auf ökologische Bewirtschaftung um (Abbildung Anhang A.21). Ein Grund hierfür sind die sinkenden Preise für konventionell erzeugtes Getreide, während die

¹²³ Vgl. https://www.dwd.de/DE/fachnutzer/landwirtschaft/landwirtschaft_node.html, Abruf am 3. November 2025.

¹²⁴ Die Förderung von Biogasanlagen durch das EEG läuft 2025 Jahr aus. Daher scheinen die Perspektiven eher unsicher.

Vermarktung von ökologisch produziertem Getreide höhere Erlöse ermöglicht und den Betrieben somit eine Stabilisierung ihrer Einnahmen bietet.

Abbildung 3.35: Produktion verschiedener Getreideprodukte



Eigene Darstellung. Datenquelle: Die dargestellte Getreideproduktion basiert auf Daten der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), verfügbar unter <https://open-data.ble.de/dataset/versorgungsbilanz-getreide>

182. Darüber hinaus hat es einen Strukturwandel von einer kleinbäuerlichen Bewirtschaftung hin zu weniger, aber größeren Betrieben gegeben. Auf dem Getreidemarkt sorgen große Produktivitätssteigerungen durch den Einsatz moderner Landmaschinen, Stickstoffdünger und Pflanzenschutzmittel dafür, dass auf gleichbleibender Ackerfläche deutlich höhere Erträge erzielt werden (Deutscher Bauernverband, 2025).

3.4.2 Getreide ist ein Rohstoff mit vielfältiger Verwendung

183. Landwirtschaftliche Betriebe sind nur selten auf pflanzliche Erzeugung spezialisiert. Zwar gibt es Pflanzenverbundbetriebe, jedoch handelt es sich im Getreideanbau oft um Mischbetriebe. Viele Betriebe mit Nutztierhaltung bauen Getreide an, aber immer weniger Getreidebetriebe haben zusätzlich eine Nutztierhaltung. Da die Futtermittelproduktion 50 Prozent der Verwendung von Getreide ausmacht, könnte der Getreideanbau auch anderen Lieferketten wie die der Milch- oder Fleischwirtschaft zugeordnet werden. Damit ist eine spezifische Erfassung der Anzahl an Getreidebetrieben und die Analyse ihrer Entwicklung nur begrenzt möglich.

184. Im Gegensatz zu vielen anderen Bereichen der Landwirtschaft wird nur ein vergleichsweise kleiner Teil der Getreideproduktion direkt für die menschliche Ernährung genutzt. Direkt als Nahrungsmittel verarbeitet werden lediglich 21,2 Prozent des Getreides. Weitere Verwen-

dungszwecke sind neben der genannten Futtermittelproduktion mit 50 Prozent die Energiegewinnung mit 13,8 Prozent sowie die industrielle Verarbeitung mit 7,7 Prozent. Hinzu kommen Verluste von 3,7 Prozent sowie der Anbau zur Saatgutgewinnung mit 2,1 Prozent (Bundesinformationszentrum für Landwirtschaft, 2023/24). Genossenschaften spielen in der Preisbildung auf dem Getreidemarkt kaum eine Rolle. Ihre Funktion beschränkt sich im Wesentlichen auf die Bündelung der Erzeugnisse für den Verkauf.

185. Abbildung 3.36 stellt schematisch die Lieferkette von Getreide bei der Verwendung für Lebensmittel sowie Futtermittel dar.¹²⁵ Der Ausgangspunkt der Lieferkette ist die Landwirtschaft. Ein kleiner Teil der Getreideernte verbleibt als Futtermittel direkt bei den landwirtschaftlichen Betrieben.¹²⁶ Der überwiegende Teil wird an den Agrarhandel verkauft. Dieser stellt keinen klassischen nachgelagerten Markt dar, sondern es besteht eine zirkuläre Beziehung zwischen Landwirtschaft und Agrarhandel, da die Landwirtschaft selber Getreide über den Agrarhandel zur Verwendung als Futtermittel bezieht.¹²⁷

186. In Deutschland sind rund 300 Unternehmen im Agrarhandel tätig. Dieser ist stark regional geprägt und erfüllt eine zentrale logistische sowie aggregierende Funktion. Zudem verbindet der Agrarhandel die Getreideerzeugung mit dem Außenhandel und bestimmt Import- und Exportmengen im Kontext der inländischen Produktion und Nachfrage. Aufgrund des einflussreichen, transparenten Weltmarktpreises und der Vielzahl an Agrarhändlern kann der Agrarhandel die Preise für Getreideerzeugnisse kaum selbst bestimmen.

187. Zusätzlich zu der direkten Verwertung von Getreide als Futtermittel wird Mischfutter von den landwirtschaftlichen Betrieben zugekauft. Futtermittelhersteller verarbeiten Rohgetreide wie auch von der Mühlenindustrie verarbeitetes Getreide zu Mischfutter und verkaufen dieses dann an die Landwirtschaft zurück. Insgesamt ist damit die Landwirtschaft der größte Abnehmer von Getreide selbst.

188. Für die Weiterverarbeitung zu Lebensmitteln wird Getreide generell über die Mühlen und Stärkeindustrie in verarbeiteter Form entweder direkt an den Lebensmitteleinzelhandel oder als Vorprodukt unter anderem in die Back- und Teigwarenindustrie verkauft. Das Mühlengewerbe ist teilweise vertikal in die Back- und Teigwarenindustrie integriert. Die Back- und Teigwarenindustrie verkauft die Produkte entweder über den Lebensmitteleinzelhandel oder direkt an Verbraucherinnen und Verbraucher.

189. Der Lebensmitteleinzelhandel ist mit Handelsmarken und teilweise eigener Produktion vertikal in der Back- und Teigwarenindustrie integriert. Der Handelsmarkenanteil im Backwarensegment ist mit 58,2 Prozent relativ hoch. Edeka ist zudem mit einer eigenen Großbäckerei

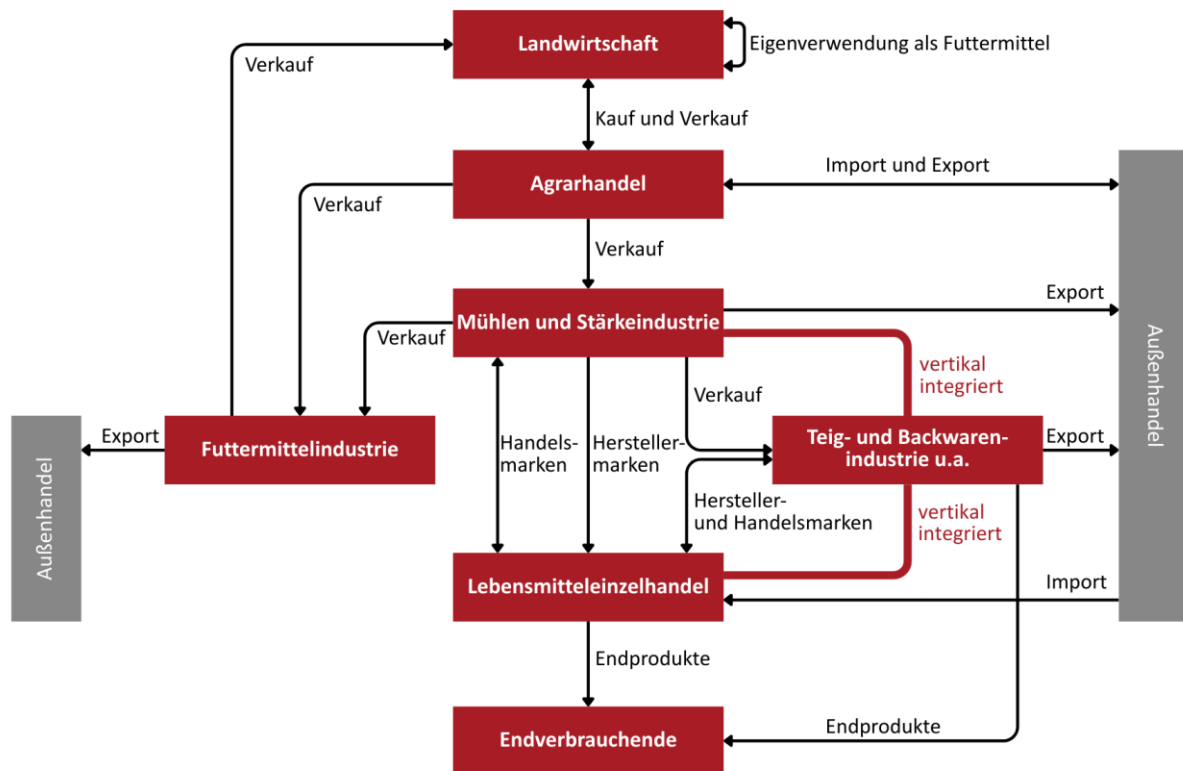
¹²⁵ Abbildung Anhang A.18 zeigt die Lieferkette als Diagramm aus dem Bericht zum Getreidemarkt der BLE mit dem Fokus der Darstellung der diversen Verwendung von Getreide.

¹²⁶ Neben Futtermittel verbleibt Getreide auch als Saatgut in den landwirtschaftlichen Betrieben.

¹²⁷ Landwirtschaftliche Betriebe bauen z. B. hochwertigen Weizen an und verkaufen diesen, um günstigeren Futtermais einzukaufen.

(„Backstube Wünsche“) vertikal als Hersteller vertreten.¹²⁸ Dort werden von 1.900 Mitarbeitenden 120 Produkte hergestellt, mit denen ein Jahresumsatz von EUR 142 Mio. erwirtschaftet wird. Rewe zieht sich aktuell nach Jahrzehnten aus diesem Bereich zurück und verkauft seine Backwerke.¹²⁹

Abbildung 3.36: Lieferkette für Getreideprodukte



Eigene Darstellung.

¹²⁸ Vgl. <https://www.backstube-wuensche.de/unternehmen/>, Abruf am 3. November 2025.

¹²⁹ Vgl. <https://brotundbackwaren.de/rewe-stellt-backwarenproduktion-ein-harry-brot-uebernimmt/>, Abruf am 3. November 2025.

Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft: Getreide

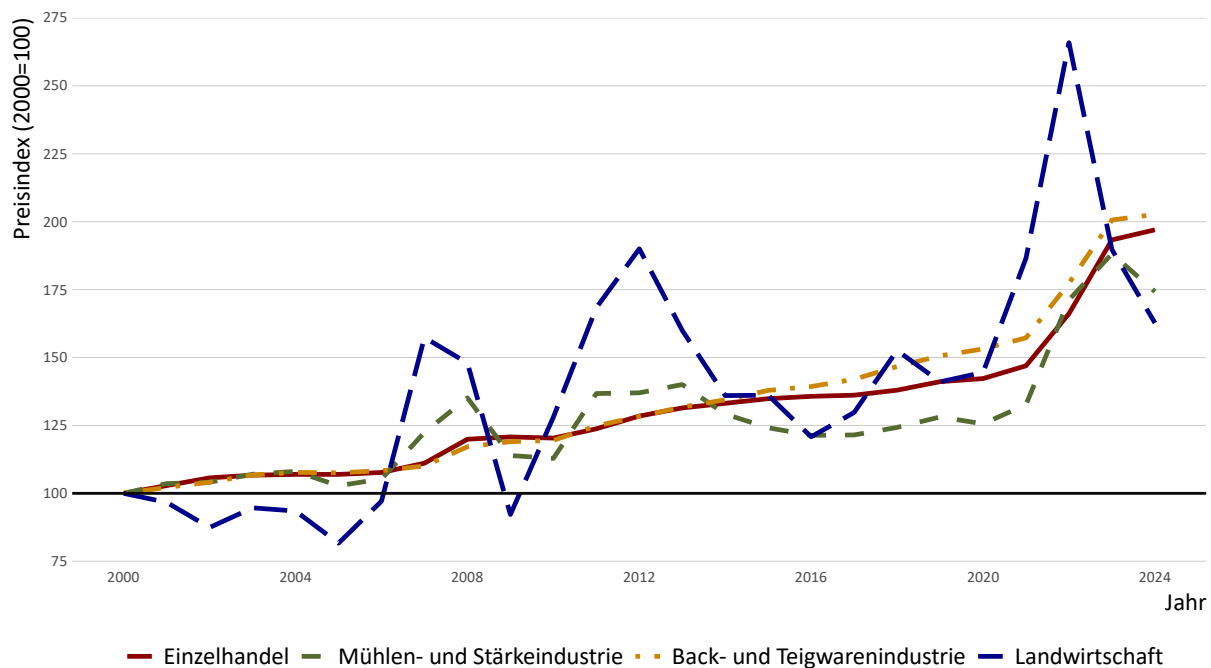
Betriebszahlen	• Anzahl der Betriebe ist zwischen 1997 und 2024 von ca. 348.000 auf ca. 148.000 gesunken.
Flächenbestand	• Gleichzeitig hat der Flächenbestand pro Betrieb von ca. 20 Hektar auf ca. 40 Hektar zugenommen. • Zwischen 2000 und 2024 ist der Flächenbestand insgesamt von ca. 6.5 Mio. Hektar auf ca. 5.8 Mio. Hektar zurückgegangen.
Leistung und Produktion	• Jährliche Getreideernte ist zwischen 2000 und 2024 von ca. 45 Mio. Tonnen auf ca. 39 Mio. Tonnen gefallen. • Hektarertrag liegt zu beiden Zeitpunkten durchschnittlich unverändert bei ca. 68 Dezitonnen je Hektar.
Verbrauch	• Pro-Kopf-Konsum von Getreide (in Mehlwert) ist zwischen 2000 und 2024 von 76 kg. auf 82 kg. angewachsen.
Regionale Unterschiede	• Anbauschwerpunkte liegen im Westen, in der Mitte Deutschlands, im Osten und Nordosten.
Selbstversorgungsgrad	• Rückgang des Selbstversorgungsgrads von 126 Prozent in 2000 auf 104 Prozent in 2024.

Quellen: BMLEH <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/bodennutzung-und-pflanzliche-erzeugung/getreide>; Statista (2025), Industrien & Märkte: Getreide, S. 20, 21, 23, 26 <https://de.statista.com/statistik/studie/id/29740/dokument/getreide-statista-dossier/>; BLE (2025), Bericht zur Markt- und Versorgungslage Getreide 2025, S. 9; Statista (2025) <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/175412/umfrage/pro-kopf-verbrauch-von-getreideerzeugnissen-mehlwert-in-deutschland-seit-1935/>; Statistisches Bundesamt (2025) <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/41271/table/41271-0003>; BMLEH Agrarbericht 2001, S. 176. <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/agrarpolitischer-bericht>; Europäische Gemeinschaft (2000), Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe, S. 42 <https://edz.bib.uni-mannheim.de/www-edz/pdf/eurostat/00/KS-27-00-742-DE-I-DE.pdf>

3.4.3 Abnehmende Preisvolatilität entlang der Wertschöpfungskette

190. Die Preise in der Getreidelieferkette unterliegen starken Schwankungen, vor allem in der Landwirtschaft sowie in der Mühlen- und Stärkeindustrie, weniger in den nachfolgenden Stufen der Wertschöpfungskette. Abbildung 3.37 zeigt verschiedene Preisentwicklungen in der deutschen Getreidelieferkette seit 2000. Dargestellt sind vier Preisindizes, die jeweils den Durchschnittspreis auf einer Stufe der Wertschöpfungskette abbilden. Für die Landwirtschaft werden Brotweizen, Brotroggen, Futterweizen, Futtergerste, Braugerste und Körnermais berücksichtigt. Die Verarbeitung wird einerseits durch die Mühlen- und Stärkeindustrie und andererseits durch die Back- und Teigwarenindustrie abgebildet.¹³⁰ Zum Sortiment im Lebensmitteleinzelhandel zählen Reis (einschließlich Reiszubereitungen), Mehl, Brot und Backwaren, Pizza und Quiches, Teigwaren sowie Frühstückszubereitungen und sonstige Getreideprodukte.

Abbildung 3.37: Preisindizes innerhalb der Wertschöpfungsstufen von Getreide



Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Anmerkung: Nur der Preisindex für Landwirtschaft umfasst Futtermittel. Saatgut ist in den Preisindizes nicht enthalten.

191. Man erkennt sehr volatile Preise mit abnehmenden Ausschlägen entlang der Wertschöpfungsstufen. Auffällig ist zudem, dass die Preise in der Back- und Teigwarenindustrie und im Lebensmitteleinzelhandel kaum Schwankungen unterliegen, sondern kontinuierlich steigen – selbst wenn die Preise in den vorgelagerten Märkten stark sinken. Im Gegensatz zur Fleisch- und Milchwirtschaft ist jedoch keine (zunehmende) Divergenz von Preisen zwischen der Landwirtschaft und den nachgelagerten Märkten zu beobachten. Im Gegenteil scheint die Landwirt-

¹³⁰ Die Futtermittelindustrie ist hier nicht abgetragen, da sie nur indirekt zur Lebensmittellieferkette gehört

schaft in mehreren Zeitperioden stark von hohen internationalen Getreidepreisen zu profitieren, wenngleich sie in anderen, weniger ausgeprägten Perioden auch negative Schwankungen im Vergleich zu den Preisen in nachgelagerten Märkten aufweist.

192. Die Entwicklung der Preisindizes wirft die Frage auf, warum die hohe Volatilität nur die Landwirtschaft sowie die Mühlen- und Stärkeindustrie betrifft, während die nachgelagerten Stufen nicht davon betroffen sind. In Kapitel 3.4.4 wird zunächst die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Betriebe beleuchtet. Die wirtschaftliche Lage der Betriebe hat sich seit 2006 stabilisiert, bleibt jedoch stark von der Preisvolatilität auf internationalen Märkten beeinflusst. Die Analyse in Kapitel 3.4.5 der nachgelagerten Märkte verdeutlicht, dass durch die hohe Abhängigkeit aller Akteure vom internationalen Getreidehandel die Unternehmen der Mühlen- und Stärkeindustrie keine Nachfragemacht gegenüber der Landwirtschaft besitzen und damit beim Getreideeinkauf als Preisnehmer agieren. Trotz einer langfristig zunehmenden Konzentration gibt die Mühlen- und Stärkeindustrie auf der Absatzseite Kostenänderungen zu einem relativ hohen Maß an die konzentrierte Back- und Teigwarenindustrie sowie an den hoch konzentrierten Lebensmitteleinzelhandel weiter. In der Back- und Teigwarenindustrie steigen die Preisaufschläge an, aufgrund besserer Einkaufskonditionen und steigender Preise im Absatzmarkt. Durch die hohen Preisaufschläge in der Back- und Teigwarenindustrie beeinflussen Kostenveränderungen die Preissetzung nur sehr geringfügig. In diesem Bereich sind weiterhin viele Unternehmen aktiv, jedoch wird der hohe Konzentrationsgrad durch hohe Marktanteile bei Großbäckereien verursacht. Dieser Umstand wie auch der direkte Kontakt zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern legt die Vermutung nahe, dass die Hersteller in der Back- und Teigwarenindustrie ähnlich marktmächtig sind wie der Lebensmitteleinzelhandel in diesem Bereich. Das würde den ähnlichen Verlauf der Preisindizes beider Akteure erklären.

3.4.4 Internationale Preisabhängigkeit als Risiko für die Landwirtschaft

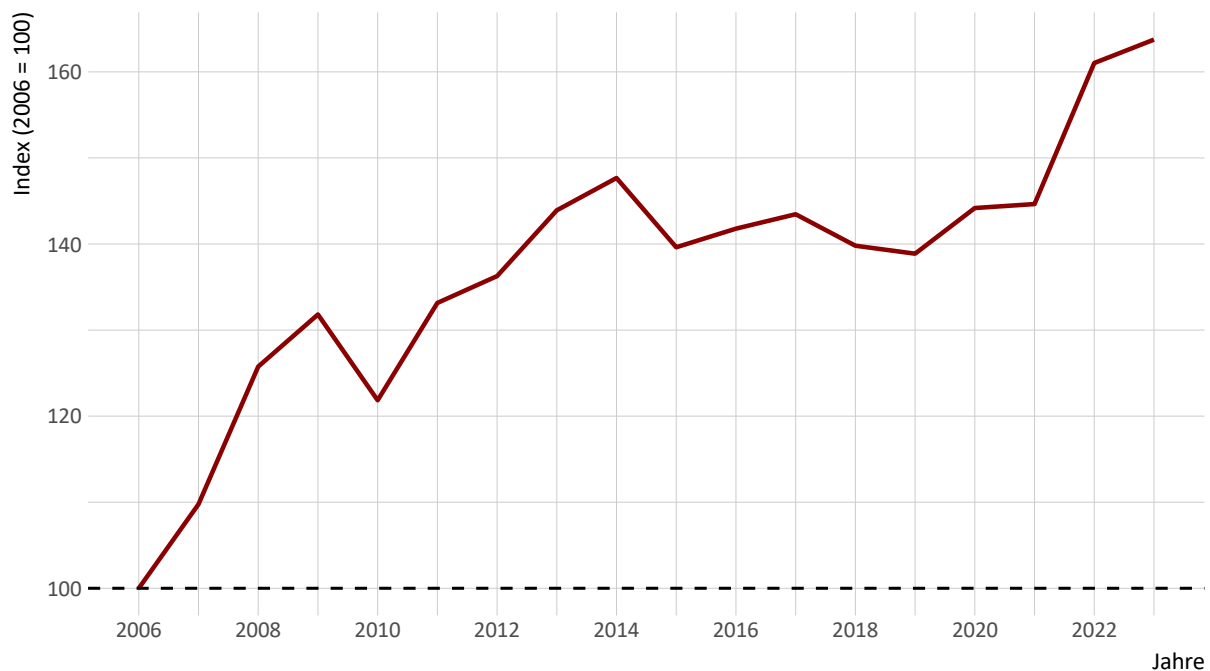
193. Vor dem Hintergrund der stark ausgeprägten internationalen Verflechtungen auf dem Getreidemarkt sowie der komplexen Strukturen der Nachfragefaktoren auf globaler und nationaler Ebene werden in diesem Kapitel die wirtschaftliche Stabilität und Wohlfahrt der Betriebe bewertet.¹³¹ Da die Preisbildung durch volatile internationale und nationale Märkte und geopolitische Konflikte in bedeutenden Produktionsländern geprägt ist, wirken sich externe Faktoren sowohl auf der Kostenseite, z. B. durch Preise für Dünger und Transport, als auch auf der Erlösseite, z. B. durch schwankende Absatzpreise, erheblich aus. Daher ist eine klare Abgrenzung spezifischer Treiber bei der Entwicklung der Preisaufschläge nicht möglich. Stattdessen

¹³¹ Die Einteilung der landwirtschaftlichen Betriebe in die Märkte „Milch“, „Fleisch“, und „Ackerbau“ erfolgt nach dem gemeinschaftlichen Klassifizierungssystem der Europäischen Kommission. Die gleiche Klassifizierung wird in den offiziellen Statistiken des BMLEH genutzt. Weitere Informationen zur Klassifizierung befinden sich in Anhang D.

werden im Folgenden verschiedene betriebliche Kennzahlen herangezogen, um die wirtschaftliche Situation differenzierter und fundiert zu bewerten.¹³²

194. Im Beobachtungszeitraum von 2006 bis 2023 steigt die Arbeitsproduktivität relativ kontinuierlich und lag im Jahr 2023 um rund 60 Prozentpunkte über dem Niveau des Basisjahres 2006 (Abbildung 3.38). Der stärkste Anstieg fand zwischen 2006 und 2014 statt. In der darauffolgenden Phase von 2014 bis 2021 ist ein Plateau zu beobachten, bevor es in den letzten beiden Beobachtungsjahren erneut zu einem deutlichen Zuwachs kam. Bemerkenswert ist, dass selbst in Krisenzeiten, wie etwa zu Beginn des Ukrainekriegs im Jahr 2022, die durchschnittliche Arbeitsproduktivität nicht sinkt, sondern konstant bleibt oder sogar weiter ansteigt. Vergleicht man die Entwicklung der Arbeitsproduktivität mit der indexierten Entwicklung der Umsatzerlöse aus Abbildung 3.41 zeigt sich, dass die zeitliche Variation beider Variablen sehr ähnlich ist. Das deutet darauf hin, dass die Variation der Arbeitsproduktivität maßgeblich von der Variation der Umsatzerlöse und nicht ausschließlich von veränderten Produktionstechnologien getrieben ist.

¹³² Die Analyse basiert auf dem Testbetriebsnetz-Datensatz, welcher vom Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat erhoben wird. Die präsentierten Preisaufschläge werden mittels der jährlichen Median-Kostenanteile der Betriebe als Maß für die Outputelastizität berechnet. Anhang G beinhaltet eine Beschreibung der Schätzmethode und zugrunde liegender Annahmen. Eine Beschreibung des Datensatzes inklusiver deskriptiver Statistiken befindet sich in Anhang D. Bei der Interpretation der Grafiken zu berücksichtigen ist, dass die angeführten Jahre immer das folgende Geschäftsjahr widerspiegeln. Beobachtungen beispielsweise aus dem Jahr 2023 beinhalten das Geschäftsjahr 2022/2023. Anhang J beinhaltet die zusätzlichen Finanzkennzahlen Profitabilität und Kapitalrentabilität. Anhang C beinhaltet eine detaillierte Beschreibung der Finanzkennzahlen und der zugrunde liegenden Berechnungen.

Abbildung 3.38: Indexierte Arbeitsproduktivität Ackerbau

Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

195. Zur Bewertung der veränderten Kostenstruktur der landwirtschaftlichen Betriebe und deren Einfluss auf die Variation der Preisaufschläge werden im Folgenden die Vollkosten pro Hektar analysiert (Abbildung 3.39). Die Stichprobe der Betriebe wird hierzu in vier Quartile unterteilt: Quartil 1 umfasst die 25 Prozent der Betriebe mit der geringsten und Quartil 4 die 25 Prozent mit der größten Hektarzahl.

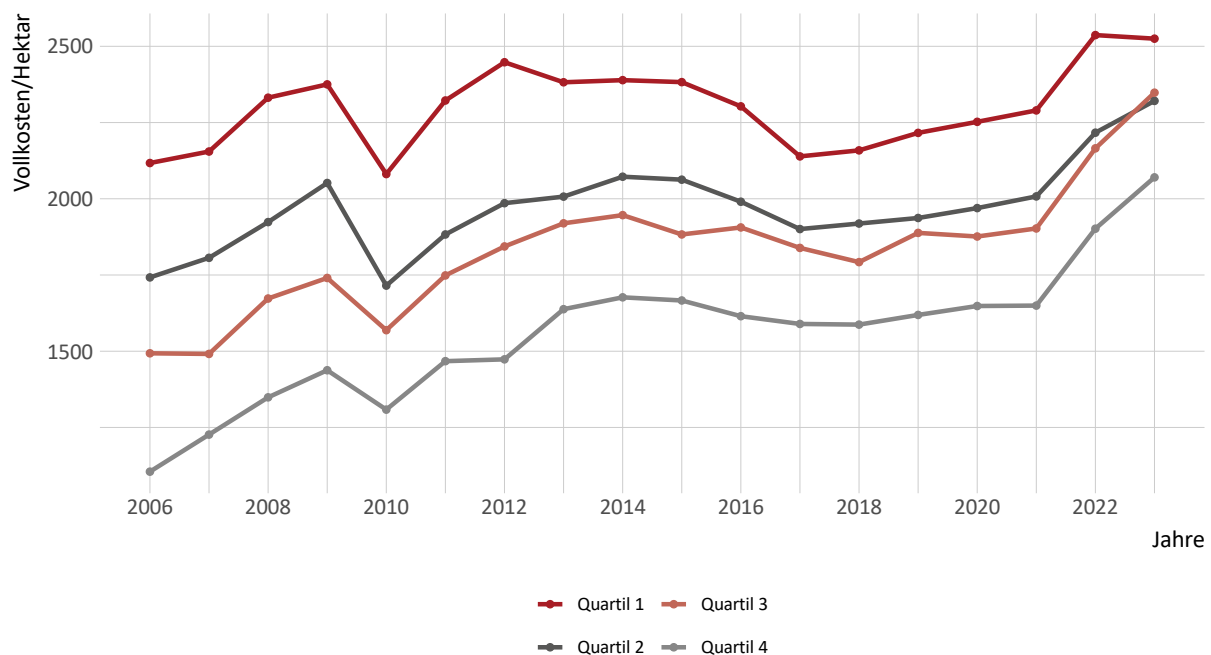
196. Im Vergleich zu landwirtschaftlichen Betrieben im Milch- und Fleischsektor zeigt sich hier ein anderes Muster: Die Vollkosten sind kontinuierlich geringer, je größer die Betriebe sind. Dies deutet darauf hin, dass größere Betriebe bis in das oberste Quartil hinein Skaleneffekte realisieren können. Im Milch- und Fleischsektor ist ein Größenvorteil hauptsächlich gegenüber dem untersten Quartil zu beobachten.¹³³ Eine Erklärung dafür liegt in den besseren finanziellen Möglichkeiten großer Betriebe, in leistungsfähige und kosteneffiziente Technologien zu investieren. Genauso lohnt sich der Einsatz großdimensionierter Maschinen erst ab einer gewissen Hektar-Zahl, ab der dann erhebliche Effizienzgewinne erzielt werden können. Gleichzeitig zeigt sich über die Zeit eine Annäherung der Vollkosten zwischen den Quartilen. Besonders in den mittleren Quartilen (Quartil 2 und 3), die zusammen die mittleren 50 Prozent der Beobachtungen nach Flächengröße abbilden, verringern sich die Unterschiede über die Zeit.

197. Ähnlich zu den Betrieben im Milch- und Fleischsektor steigen die durchschnittlichen Kosten über alle Quartile hinweg, unter anderem aufgrund steigender Preise für Instandhaltung (Abbildung Anhang A.10), Maschinen (Abbildung Anhang A.12) und Pacht (Abbildung Anhang

¹³³ Abbildung 3.12 für landwirtschaftliche Betriebe im Milchsektor und Abbildung im Fleischsektor.

A.22). Speziell für die Preisentwicklung im Getreide-Anbau ist die Explosion der Düngemittelpreise zwischen 2021 und 2022 zentral, welche zu einer Verdopplung der Düngepreise führte (Abbildung Anhang A.11). Der Preissprung der Düngemittel spiegelt sich direkt in den Erzeugerpreisen der Agrar-Produkte wider (Abbildung Anhang A.16).¹³⁴

Abbildung 3.39: Vollkosten pro Hektar Land



Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Trimming: 1.–99. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

198. Auch hier zeigt sich, dass die Subventionen eine stabilisierende Wirkung auf die Einkommen der Betriebe haben (Abbildung 3.40), dies ist insbesondere im Geschäftsjahr 2009/2010 der Fall. Die Auswertung der durchschnittlichen und indexierten Profitraten zeigt, dass diese, anders als die Arbeitsproduktivität und die Vollkosten je Hektar, im Geschäftsjahr 2009/2010 nicht sinken.¹³⁵ Wie im Milch- und Fleischsektor sind die durchschnittlichen Profitraten, berechnet ohne Subventionen volatiler im Vergleich zu den gleichen Profitraten mit Subventionen. Dies legt nahe, dass Subventionen eine stabilisierende Funktion erfüllen, indem sie Einkommensschwankungen abfedern und die wirtschaftliche Planungssicherheit erhöhen. Gleichzeitig

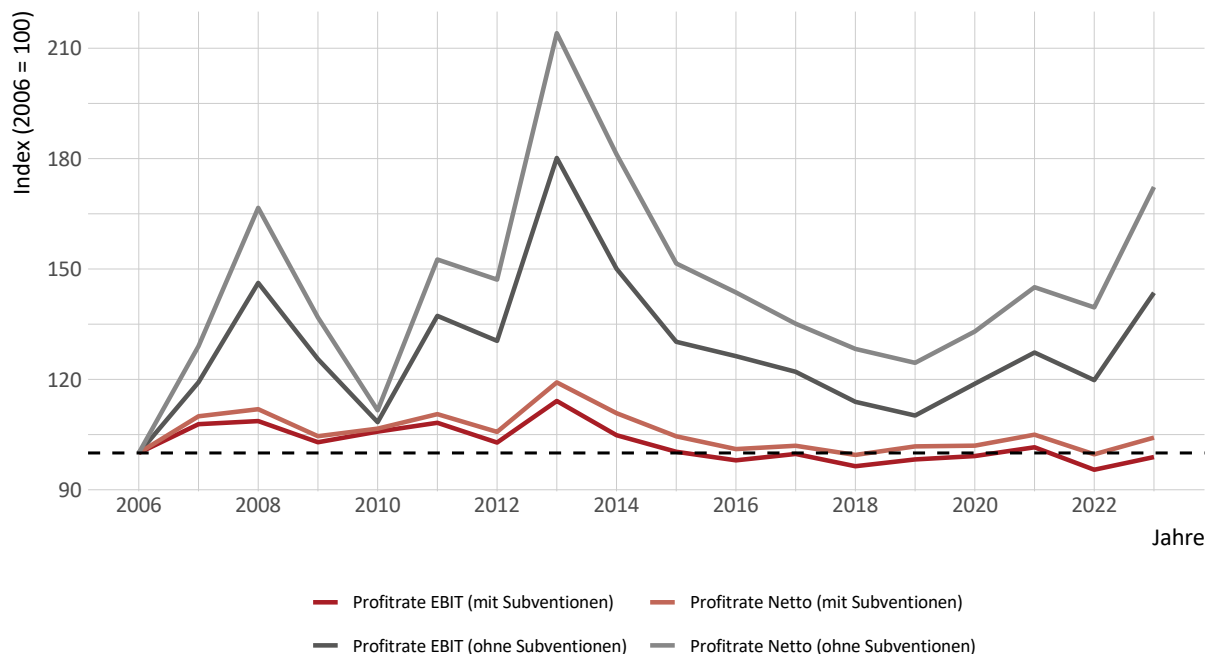
¹³⁴ Auch hier ist es möglich, dass sich vor allem ökologische Betriebe im ersten Quartil mit besonders hohen Vollkosten pro Hektar befinden. Im Vergleich zu den Betrieben im Milch- und Fleischsektor arbeiten relativ wenige Betriebe im Ackerbau ökologisch; im Jahr 2023 sind es 5 Prozent der Betriebe (Abbildung Anhang A.21).

¹³⁵ Wie bei der vorangegangenen Analyse zu Milch und Fleisch ist auch hier zu berücksichtigen, dass die Profitraten ohne Subventionen basierend auf der gleichen produzierten Menge berechnet wurden. Der Vergleich ist somit statisch und berücksichtigt keine dynamische Anpassung der Produktionsmenge an die veränderten Marktbedingungen ohne Subventionen.

zeigen die stärker wachsenden, aber volatileren Profitraten ohne Subventionen, dass Marktmechanismen unternehmerische Dynamik begünstigen können, jedoch mit höheren Risiken verbunden sind.

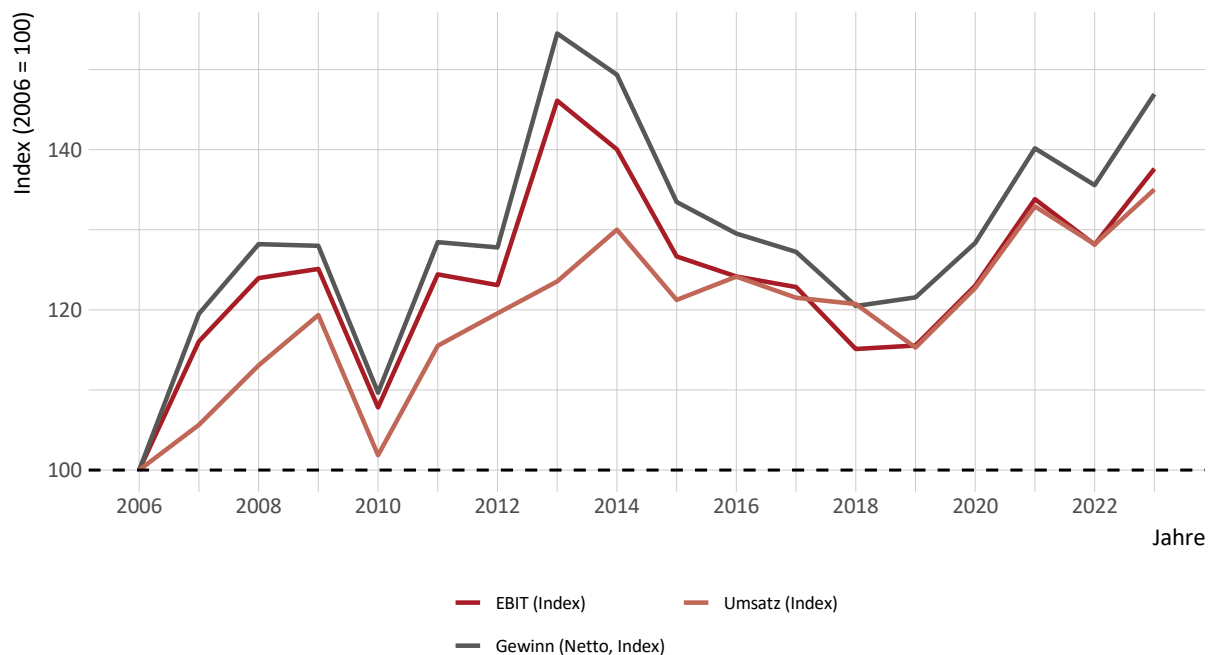
199. Seit dem Geschäftsjahr 2014/2015 bewegen sich die Profitraten auf einem relativ konstanten Niveau, das in etwa dem des Geschäftsjahrs 2005/2006 entspricht. Vor dem Hintergrund gleichzeitig steigender Umsätze, Gewinne und EBIT deutet dies darauf hin, dass Kosten und Aufwendungen in einem ähnlichen Verhältnis zugenommen haben. Es liegt somit ein Wachstum der Betriebe vor, ohne dass sich die durchschnittlichen relativen Profitraten erhöht haben.

Abbildung 3.40: Indexierte Profitraten Ackerbau



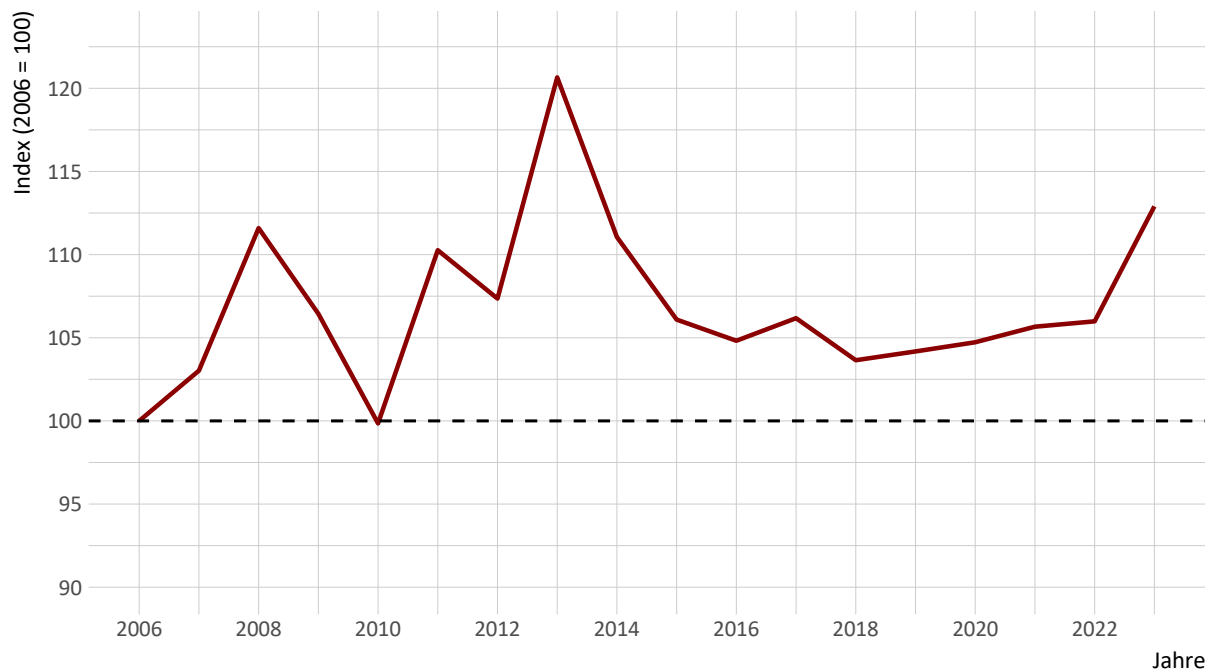
Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsätzen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

200. Anders als im Milch- und Fleischsektor steigen bis zum Jahr 2015/2016 das Betriebsergebnis (EBIT) und die Gewinne stärker als die Umsatzerlöse (Abbildung 3.41). Das bedeutet, dass den Betrieben mehr Geld vom Umsatzerlös blieb. Ab 2015/2016 verlaufen Umsatzerlöse, Betriebsergebnis und Gewinn weitgehend parallel. Diese Entwicklungen sprechen dafür, dass die Betriebe seit 2016 resilienter aufgestellt sind.

Abbildung 3.41: Indexierter Umsatz und Gewinn Ackerbau

Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsätzen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

201. Die Entwicklung der Preisaufschläge, gemessen als Verhältnis von Preisen zu Grenzkosten, zeigt eine große Variation während des Beobachtungszeitraums (Abbildung 3.42), die der Variation von durchschnittlichem EBIT und Gewinnen ähnelt (Abbildung 3.41). Allerdings verdeutlicht sie auch die starke Abhängigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe von den volatilen Agrarpreisen und Inputkosten. Nachhaltige strukturelle Veränderungen in Form dauerhaft höherer Preisaufschläge lassen sich im Beobachtungszeitraum nicht feststellen. Vielmehr spiegeln die Schwankungen die hohe Volatilität der Märkte wider, die für die Betriebe ein wesentliches Risiko darstellt.

Abbildung 3.42: Indexierte Preisaufschläge Ackerbau

Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Preisaufschläge berechnet mit durchschnittlichen Kostenanteilen der Materialausgaben als Maß für die Outputelastizität. Die Berechnung wird in Anhang G beschrieben. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsätzen.

202. Die wirtschaftliche Lage der Betriebe hat sich seit 2006 stabilisiert. Trotz tendenziell steigender Margen und Profitabilität wird die wirtschaftliche Lage nach wie vor stark durch hohe Volatilität und internationale Ein- und Verkaufspreise geprägt. Seit dem Betriebsjahr 2015/2016 blieben die Finanzkennzahlen trotz höherer Umsätze weitgehend konstant. Skaleneffekte sprechen für die Effizienz größerer Betriebe, der Vorteil ist in den letzten Jahren jedoch geschrumpft. Auch hier spielen die Subventionen eine wichtige und stabilisierende Rolle für die Einkommen der Landwirtschaft.

3.4.5 Die Stufe der Hersteller zeigt Konzentration

3.4.5.1 Fortschreitende Konzentration in der Mühlenindustrie

203. Die landwirtschaftlichen Betriebe vertreiben das Getreide über den Agrarhandel unter anderem an die Mühlen- und Stärkeindustrie. Trotz fortschreitender Konzentration in der Mühlenindustrie, scheint der Einfluss auf den Wettbewerb derzeit noch begrenzt.

204. Die Zahl der Mühlen hat sich innerhalb von 25 Jahren von 361 auf 174 mehr als halbiert. Tabelle 3.6 zeigt den gemeinsamen Marktanteil der sechs größten Mühlen für die Jahre 2007 und 2021, gemessen am Umsatz. Mit konstant rund 34 Prozent fällt der Marktanteil zwar vergleichsweise niedrig und über die Zeit konstant aus, diese Betrachtung verdeckt jedoch auf-

grund der insgesamt noch relativ hohen Zahl an Mühlen die tatsächliche Entwicklung der Konzentration. So vermahlen weniger als zehn Prozent der Mühlen mehr als die Hälfte des gesamten Getreides und die größten 16,1 Prozent decken bereits drei Viertel der Produktion ab. Zudem ist der Mühlenmarkt stark regional geprägt, sodass Zulieferer und Abnehmer in bestimmten Regionen einer höheren Marktkonzentration gegenüberstehen.¹³⁶

205. Im Vergleich zur Mühlenindustrie ist die Stärkeindustrie viel stärker konzentriert und nur wenig dynamisch. In Deutschland gibt es lediglich neun Unternehmen. Tabelle 3.6 zeigt, dass die Top-6-Unternehmen in den Jahren 2007 und 2021 einen ähnlichen Marktanteil abdecken. Demnach kam es im betrachteten Zeitraum zu keiner nennenswerten Verschiebung, die die größten Unternehmen dominanter gemacht hätte.¹³⁷

Tabelle 3.6: Top-6 Marktanteile in Mühlen- und Stärkeindustrie

Industrie	WZ	Top-6-Marktanteile		Gesamtumsatz in tsd. €	
		2007	2021	2007	2021
Mühlenindustrie	1061	33,1 %	34,3 %	4.334.151	5.200.658
Stärkeindustrie	1062	77,2 %	78,9 %	1.864.022	2.099.819

Quelle: Statistisches Bundesamt, konzentrationsstatistische Sonderaufbereitung im Auftrag der Monopolkommission auf Basis des amtlichen Unternehmensregisters; eigene Berechnungen

206. Abbildung 3.43: zeigt eine Zerlegung der gewichteten Preisaufschläge der Unternehmen, die in den Wirtschaftszweigen der Mühlen- und Stärkeindustrie tätig sind. Der Gesamteffekt ergibt sich als umsatzgewichteter Durchschnitt der Preisaufschläge (schwarz gestrichelter Verlauf). Wie im Kapitel 2 erläutert, kann der Gesamteffekt sich in drei Teile aufteilen: 1) Veränderungen innerhalb der Unternehmen selbst; 2) Verschiebungen im Marktanteil (orangener Verlauf); 3) Auswirkung von Ein- und Austritten von Firmen. Die Unternehmenskomponente zeigt, ob sich die ungewichteten Preisaufschläge der Unternehmen ändern (roter Verlauf). Die Reallokationskomponente steigt, wenn Unternehmen mit größeren Preisaufschlägen mehr Marktanteile bekommen und umgekehrt (orangener Verlauf). Der Netto-Eintritt schließlich zeigt den Effekt, der entsteht, wenn Unternehmen die Stichprobe verlassen oder neu hinzukommen (blauer Verlauf).¹³⁸

207. Preisaufschläge in den Wirtschaftszweigen der Mühlen- und Stärkeindustrie sind höher als für Milch und Fleisch. Ähnlich wie in den anderen Sektoren, steigt der Gesamteffekt der

¹³⁶ Vgl. https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/Getreide_Getreideerzeugnisse/Struktur_der_Muehlenwirtschaft_2023-2024.html, Abruf am 3. November 2025.

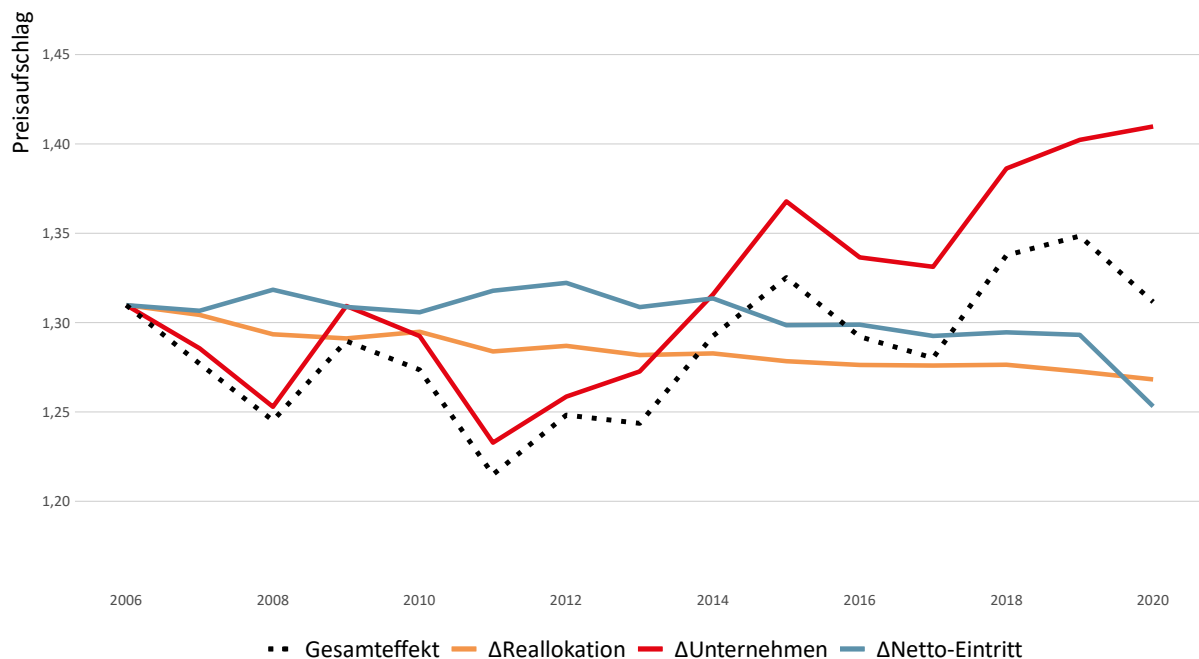
¹³⁷ Innerhalb der Top-6-Unternehmen könnte es zu Verschiebungen gekommen sein. Zudem könnten 2021 andere Unternehmen zu den Top-6 gehören als noch 2007.

¹³⁸ Dies muss nicht zwangsläufig einen Markteintritt oder -austritt bedeuten, sondern kann auch einfach die Aufnahme oder den Austritt aus der Stichprobe darstellen. Ursache hierfür ist, dass Teile der AfID-Daten alle vier Jahre neu gezogen werden, wodurch sich entsprechende Veränderungen auch in diesem Teil der Zerlegung niederschlagen. Aus diesem Grund wird diese Komponente hier nicht für die Marktanalyse verwendet.

Preisaufschläge ab dem Jahr 2011 von 22 auf 32 Prozent im Jahr 2020. Dieser Trend wird vor allem durch die steigende Unternehmenskomponente, d. h. steigende Preisaufschläge der im Markt tätigen Unternehmen, getrieben. Der Anstieg dieser Komponente von 24 auf 41 Prozent ist deutlich stärker als der Anstieg des gewichteten Gesamteffekts. Demgegenüber steht eine kontinuierliche Verlagerung von Marktanteilen hin zu Unternehmen mit niedrigeren Preisaufschlägen, erkennbar an der fallenden Reallokationskomponente. Dieser gegenläufige Effekt in Kombination mit sinkenden Netto-Eintritten führen zu dem abgeschwächten Gesamteffekt.

208. Eine Zunahme der Preisaufschläge deutet darauf hin, dass die Mühlen- und Stärkebetriebe an Marktmacht gegenüber den nachgelagerten Märkten gewonnen haben könnten. Jedoch können auch andere Faktoren ursächlich sein, wie beispielsweise eine gesteigerte Effizienz in der Produktion. Es ist unwahrscheinlich, dass dieser Trend durch Veränderungen im Produktsortiment der Mühlen- und Stärkebetriebe verursacht wird, da die Produkte relativ homogen sind. Weiterhin kann diese Entwicklung auch nicht durch Veränderungen beim Einkauf erklärt werden, da die Marktteilnehmer Preisnehmer für Getreide sind. Der deutliche Anstieg der Preisaufschläge weist neben gesteigerter Effizienz potenziell auf eine Verschiebung der Verhandlungsmacht hin. Die zunehmende Konzentration in der Mühlenindustrie und die hohe Konzentration in der Stärkeindustrie kann dazu beigetragen haben. Dabei handelt es sich jedoch um eine relative Verschiebung in der Verhandlungssituation, die nicht bedeutet, dass dieser Teil der Wertschöpfungskette insgesamt mächtiger ist als die Back- und Teigwarenindustrie und der Lebensmitteleinzelhandel.

Abbildung 3.43: Preisaufschläge und deren Komponenten (Mühlen- und Stärkeindustrie)

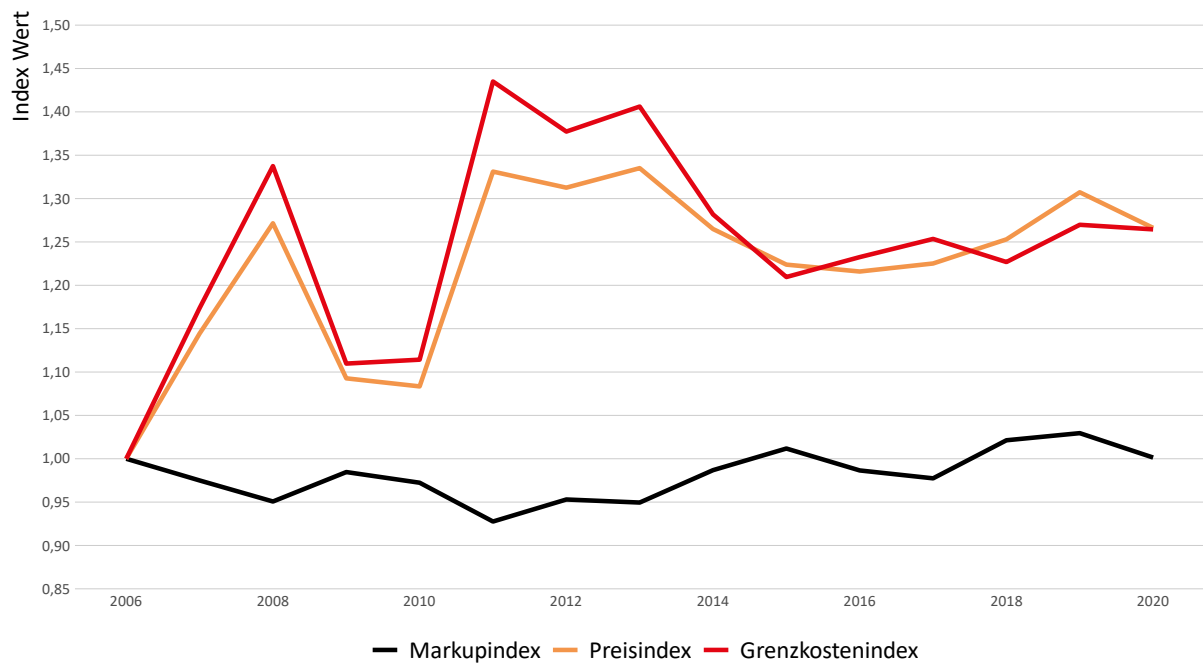


Eigene Darstellung. Anmerkungen: Die dargestellten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation. Die Zerlegung in die Teilkomponenten wird in Anhang H beschrieben. Quelle: AfID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

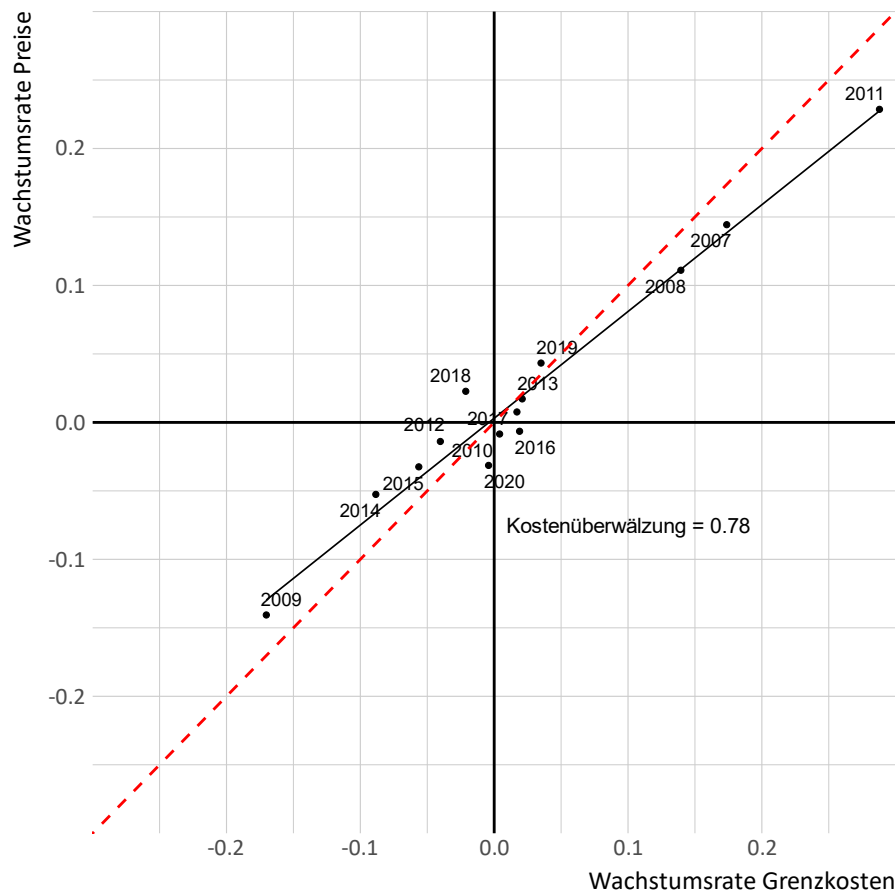
209. Abbildung 3.44 zeigt den Verlauf der Preisaufschläge, Preise und approximated Grenzkosten, skaliert mit den jeweiligen Werten des Basisjahres 2006. Grenzkosten sind nicht beobachtbar, jedoch kann der Verlauf der Grenzkosten mithilfe des Verlaufs der Preisaufschläge und der Preise approximiert werden.¹³⁹ Preise und Grenzkosten entwickeln sich weitgehend parallel, wobei die Grenzkosten volatiler sind als die Preise. Der Verlauf der Grenzkosten spiegelt zum großen Teil den Verlauf der Getreidepreise wider. Es ist erkennbar, dass ab 2011 die steigenden Preisaufschläge durch deutlich stärker fallende Grenzkosten im Vergleich zu den Preisen verursacht wird. Abbildung 3.45 zeigt den Zusammenhang der jährlichen Wachstumsraten von Preisen und Grenzkosten. Entsprechend dem ähnlichen Verlauf von Preisen und Grenzkosten ergibt sich eine durchschnittliche Überwälzungsrate von 0,78, was auf ein zumindest teilweise wettbewerbliches Marktumfeld mit nicht sehr ausgeprägter Preissetzungsmacht der Unternehmen hindeutet.

210. Wie im vorherigen Absatz beschrieben, deuten zwar die Überwälzungsrate und die Verlagerung von Marktanteilen zu Unternehmen mit geringeren Preisaufschlägen auf eine zumindest teilweise wettbewerbliche Dynamik hin, jedoch ist die Erhöhung der durchschnittlichen Preisaufschläge, wie auch die zunehmende Konzentration bei den Mühlen potentiell bedenklich, wenn sich fallende Kosten weiterhin nicht in fallenden Preisen ausdrücken, wie es ab dem Jahr 2011 schon ansatzweise zu erkennen ist.

¹³⁹ Siehe Anhang H für eine Beschreibung der Vorgehensweise zur Approximation des Verlaufs der Grenzkosten.

Abbildung 3.44: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Mühlen- und Stärkeindustrie)

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C106). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AFID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

Abbildung 3.45: Kostenüberwälzung (Mühlen- und Stärkeindustrie)

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C106). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Die dazu benötigten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AFiD-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

3.4.5.2 Direkter Kontakt zum Absatzmarkt in der Back- und Teigwarenindustrie

211. Weiter entlang der Wertschöpfungsstufe werden die Erzeugnisse der Mühlen- und Stärkeindustrie in der Industrie für Backwaren (WZ 1071) verarbeitet. Die folgenden Analysen deuten bereits auf ein schwächeres Wettbewerbsumfeld als in den vorgelagerten Stufen hin.

212. Die Lage der Industrie für Backwaren ist ähnlich wie die der Mühlenindustrie.¹⁴⁰ Auch hier sind relativ viele Unternehmen aktiv und gleichzeitig ist ein anhaltender Konzentrationsprozess zu beobachten. Die Anzahl der Betriebe ist in den letzten zehn Jahren von 12.661 auf 8.912 gesunken.¹⁴¹ Wegen der großen Unternehmensanzahl sowie der Regionalität ist die Betrachtung auf Ebene des gesamten Wirtschaftszweigs in Tabelle 3.7 entsprechend zu interpretieren.

¹⁴⁰ Es handelt sich dabei um Unternehmen, die im Wirtschaftszweig der Backwarenherstellung (NACE-Code 1071) tätig sind; Dauerbackwaren werden hierbei nicht berücksichtigt (Diese sind gesondert unter NACE-Code 1072 erfasst).

¹⁴¹ Vgl. <https://www.baeckerhandwerk.de/zahlen-fakten>, Abruf am 3. November 2025.

Schaut man auf die Umsatzverteilung, zeigt sich eine Konzentrationstendenz. 5,9 Prozent der Betriebe erwirtschaften rund 70 Prozent des Branchenumsatzes. Die mittelgroßen Betriebe, die rund ein Drittel aller Unternehmen ausmachen, erzielen nur einen vergleichsweise geringen Anteil (23,7 Prozent) am Gesamtumsatz.¹⁴² Noch deutlicher wird dies bei den Kleinstbetrieben. Mehr als die Hälfte der Bäckereien erwirtschaftet nur 6,2 Prozent des Gesamtumsatzes der Branche.¹⁴³

213. Die Umsätze für Dauerback- und Teigwaren sind im Vergleich zu Backwaren deutlich kleiner, weisen jedoch bereits bei den sechs größten Unternehmen eine höhere Konzentration auf, mit Marktanteilen von 60,3 bzw. 65,1 Prozent.¹⁴⁴ Der Markt für Dauerbackwaren schrumpft und verzeichnet trotz gestiegener Preise einen Umsatzrückgang von rund 30 Prozent.

Tabelle 3.7: Top-6 Marktanteile in Back- und Teigwarenindustrie

Industrie	WZ	Top-6-Marktanteile		Gesamtumsatz in tsd. €	
		2007	2021	2007	2021
Backwaren	1071	14,1 %	13,6 %	17.978.108	21.658.298
Dauerbackwaren	1072	73,7 %	60,3 %	4.008.844	2.713.801
Teigwaren	1073	61,5 %	65,1 %	524.120	585.030

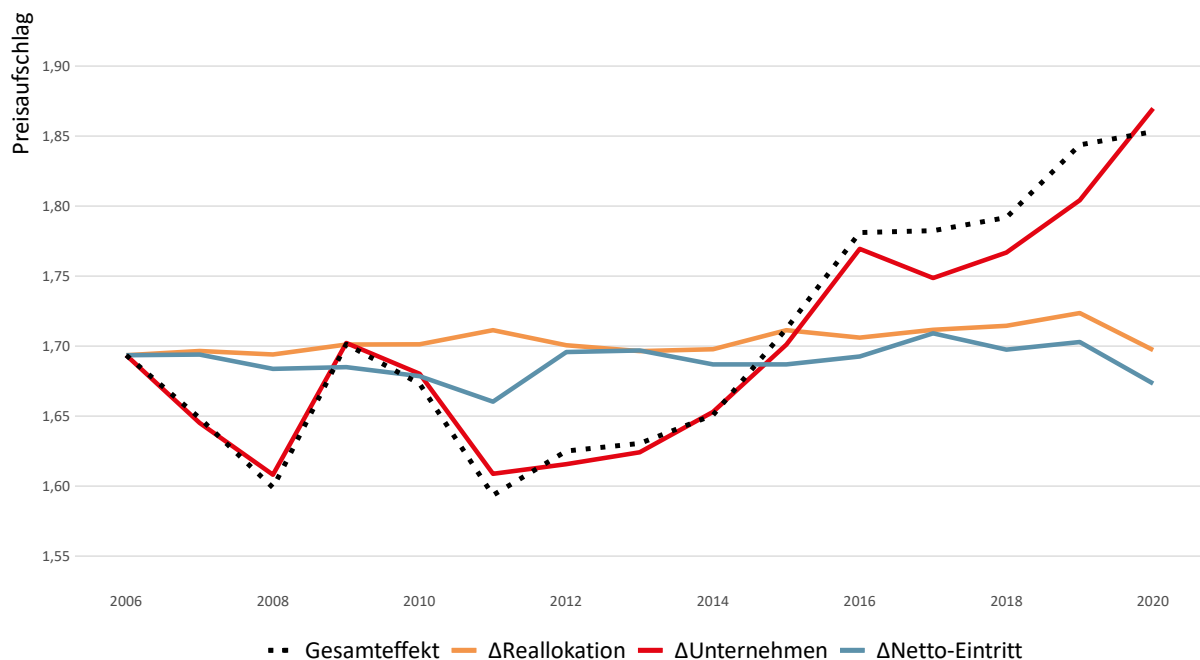
Quelle: Statistisches Bundesamt, Konzentrationsstatistische Sonderaufbereitung im Auftrag der Monopolkommission auf Basis des amtlichen Unternehmensregisters; eigene Berechnungen

214. Abbildung 3.46 zeigt eine Zerlegung der gewichteten Preisaufschläge der Unternehmen, die in der Back- und Teigwarenindustrie tätig sind. Die Zerlegung ist analog zur Abbildung 3.43. Auffällig ist hier das relativ hohe Niveau der Preisaufschläge. Weiterhin steigt ab 2011 der Gesamteffekt deutlich von 60 auf 85 Prozent. Dieser Anstieg wird nahezu ausschließlich durch die steigende Unternehmenskomponente, also durch steigende Preisaufschläge der bestehenden Unternehmen, verursacht. Eine strukturelle Verlagerung von Marktanteilen zu Unternehmen mit größeren oder kleineren Preisaufschlägen, wie unter funktionsfähigem Wettbewerb zu erwarten wäre, ist nicht zu erkennen.

¹⁴² Als mittelgroße Unternehmen werden alle Unternehmen mit einem Umsatz zwischen EUR 500.000 und EUR 5 Mio. Umsatz klassifiziert.

¹⁴³ Vgl. <https://www.geschaeftsbericht.baeckerhandwerk.de/2023/daten-fakten-entwicklung/>, Abruf am 3. November 2025.

¹⁴⁴ Dabei handelt es sich um Produkte wie z. B. Tiefkühlkuchen und Nudeln.

Abbildung 3.46: Preisaufschläge und deren Komponenten (Back- und Teigwarenindustrie)

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Die dargestellten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation. Die Zerlegung in die Teilkomponenten wird in Anhang H beschrieben. Quelle: AFID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

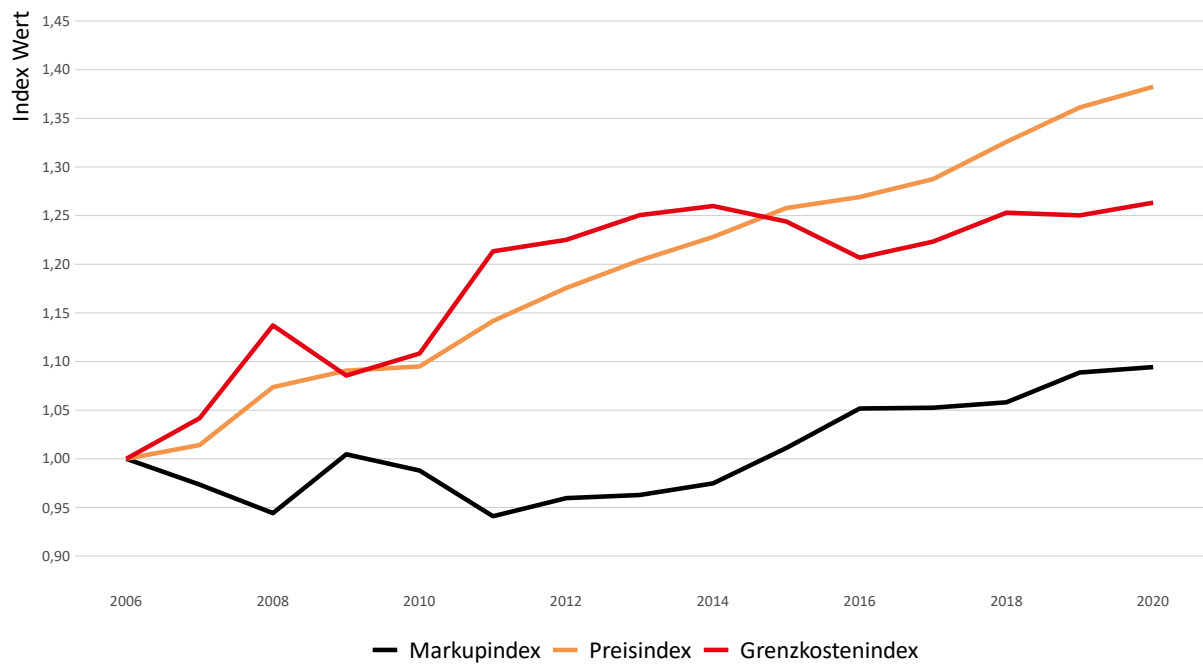
215. Das wird auch durch weitere Analysen gestützt. Abbildung 3.47 zeigt für die gleichen Wirtschaftszweige den Verlauf der Preisaufschläge, Preise und approximierten Grenzkosten¹⁴⁵, skaliert mit den jeweiligen Werten des Basisjahres 2006. Die Abbildung verdeutlicht, dass die steigenden Preisaufschläge ab 2014 auf sinkende oder konstante Grenzkosten sowie kontinuierlich steigende Preise zurückzuführen sind. Das bedeutet, die Back- und Teigwarenindustrie profitiert von sinkenden Getreidepreisen, gibt diese Vorteile jedoch kaum an die nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette weiter. Möglicherweise ergeben sich Vorteile für die Branche, weil sie über eigene Handelsstandorte verfügt, was die Abhängigkeit vom Lebensmitteleinzelhandel reduziert. Die Höhe der Preisaufschläge und deren Entwicklung deutet auf eine steigende Marktmacht bei der Herstellung von Back- und Teigwaren hin, da sich die fallenden Grenzkosten nicht in fallenden Preisen widerspiegeln. Entsprechend deutet die Analyse auf ein eher schwaches Wettbewerbsgeschehen hin.

216. Der Zusammenhang der Wachstumsraten von Preisen und Grenzkosten in Abbildung 3.48 zeigt ein ähnliches Muster. Auffällig ist, dass die Preise nie sinken, auch nicht bei sinkenden Kosten. Die dauerhaft steigenden Preise bei schwankenden Grenzkosten ergeben eine geringe Überwälzungsrate von 0,25, was auf ein schwaches Wettbewerbsumfeld schließen lässt.¹⁴⁶

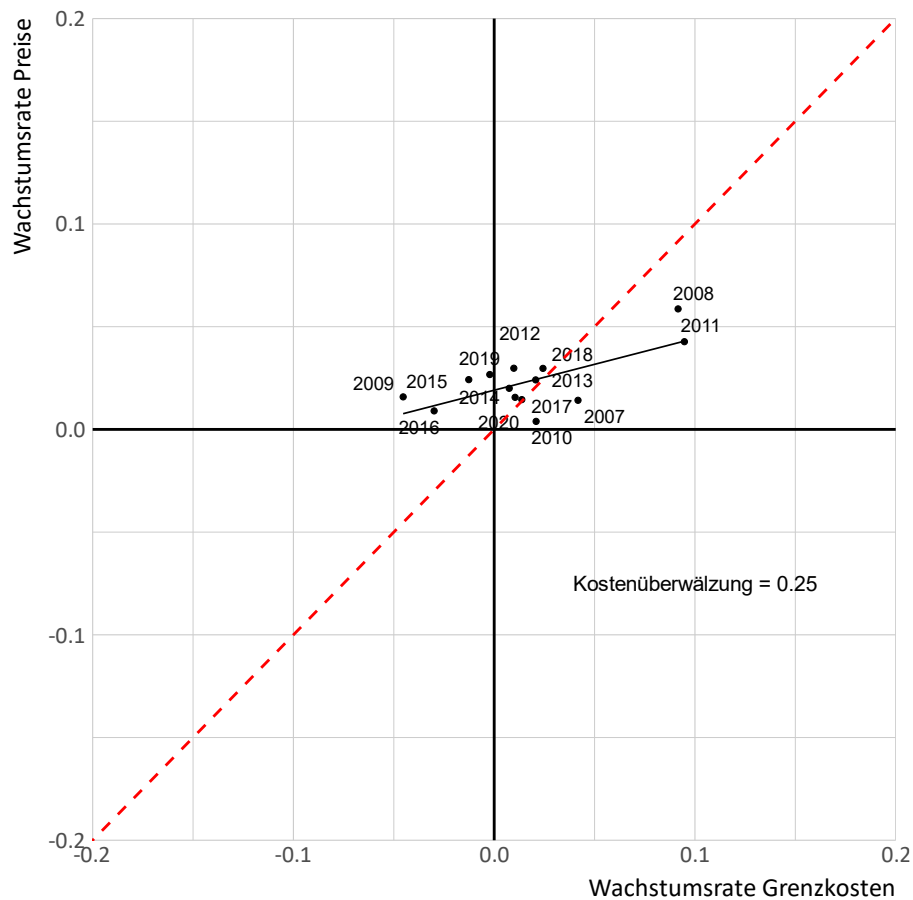
¹⁴⁵ Siehe Anhang H für eine Beschreibung der Vorgehensweise zur Approximation des Verlaufs der Grenzkosten.

¹⁴⁶ Bei der Interpretation ist zu beachten, dass hier nur eine Korrelation betrachtet wird. Eine geringe Korrelation von Grenzkosten und Preisen lässt auf höhere Marktmacht der Unternehmen schließen.

Abbildung 3.47: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Back- und Teigwaren-industrie)



Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C107). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AFID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

Abbildung 3.48: Kostenüberwälzung (Back- und Teigwarenindustrie)

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C107). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Die dazu benötigten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AfID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

3.4.5.3 Futtermittelherstellung ist unauffällig

217. Die Futtermittelindustrie für Nutztiere zeigt eine relativ geringe Konzentration (Tabelle 3.8). Die Analysen deuten auf ein wettbewerbsintensives Umfeld hin. Der Anteil der sechs größten Hersteller am gesamten Wirtschaftszweig ist mit 38,3 Prozent ziemlich gering. Der Markt für sonstige Futtermittel (z. B. für Haustiere) zeigt zwar eine höhere Konzentration, jedoch hat die Konzentration zuletzt deutlich abgenommen.¹⁴⁷ Insgesamt sind beide Märkte im Beobachtungszeitraum 2007 und 2021 gewachsen. Der Anstieg im Gesamtumsatz spiegelt also hier vor allem den Preisanstieg von ungefähr 40 Prozent wider.

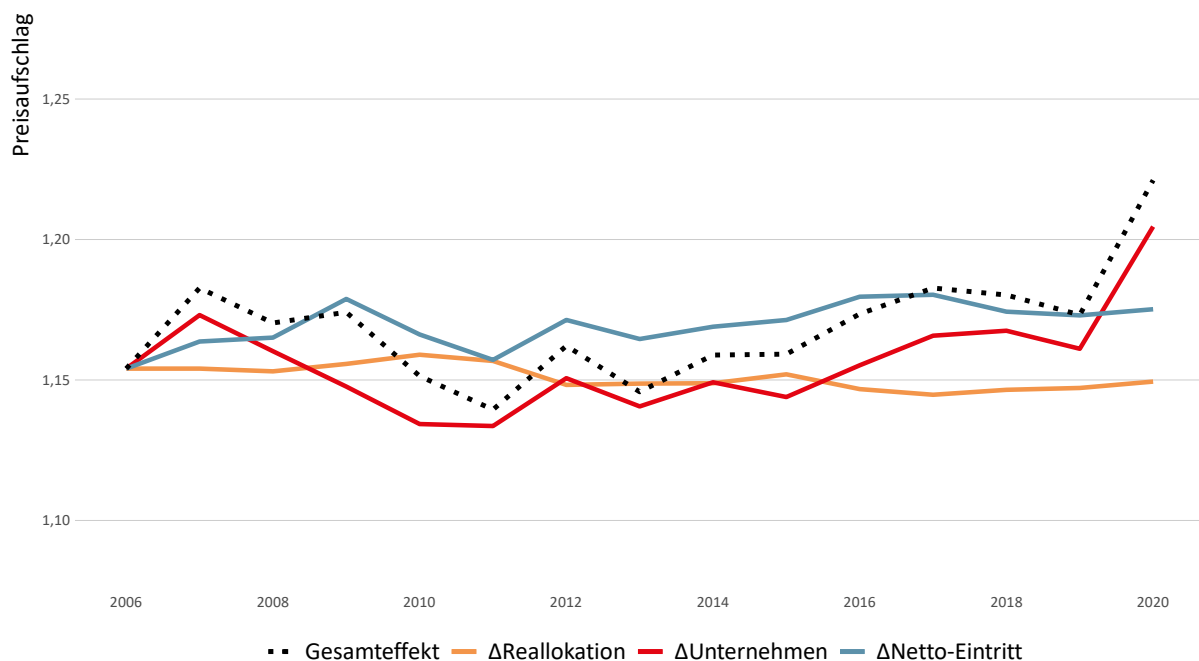
¹⁴⁷ Im weiteren Verlauf werden die Wirtschaftszweige „Futtermittel Nutztiere“ und „Futtermittel sonstige“ zusammengefasst. Die Argumentation konzentriert sich auf Futtermittel für Nutztiere, während „Futtermittel sonstige“ vorwiegend Futter für Haustiere umfasst und damit nicht unmittelbar zur Lebensmittellieferkette gehört. Diese Einschränkung ist zu beachten.

Tabelle 3.8: Top-6 Marktanteile in der Futtermittelherstellung

Industrie	WZ	Top-6-Marktanteile		Gesamtumsatz in tsd. €	
		2007	2021	2007	2021
Futtermittel Nutztiere	1091	39,2 %	38,3 %	5.223.795	8.708.337
Futtermittel sonstige	1092	78,8 %	62,2 %	2.931.137	4.868.485

Quelle: Statistisches Bundesamt, Konzentrationsstatistische Sonderaufbereitung im Auftrag der Monopolkommission auf Basis des amtlichen Unternehmensregisters; eigene Berechnungen

218. Abbildung 3.49: zeigt eine Zerlegung der gewichteten Preisaufschläge der Unternehmen, die in der Futtermittelherstellung tätig sind. Die Zerlegung ist analog zur Abbildung 3.43 sowie Abbildung 3.46. Die Preisaufschläge verlaufen weitgehend konstant, und im Vergleich zu anderen Verarbeitungsmärkten für Getreide ist kein deutlicher Anstieg erkennbar. Der Gesamteffekt steigt gering von 14 Prozent in 2011 auf 22 Prozent in 2020, wobei der stärkste Anstieg im letzten Jahr ist. Insgesamt deutet der Verlauf der Preisaufschläge darauf hin, dass sich die Marktmacht über die Zeit nicht verändert hat.

Abbildung 3.49: Preisaufschläge und deren Komponenten (Futtermittel)

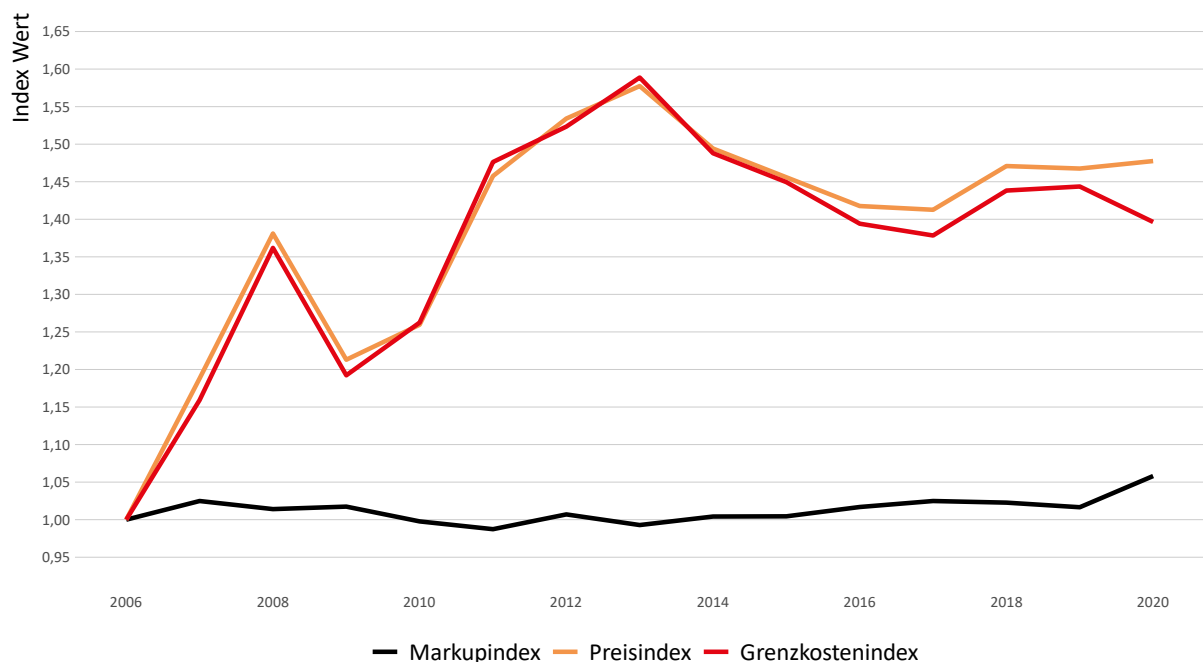
Eigene Darstellung. Anmerkungen: Die dargestellten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation. Die Zerlegung in die Teilkomponenten wird in Anhang H beschrieben. Quelle: AfID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

219. Abbildung 3.50 zeigt den Verlauf der Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten skaliert mit den jeweiligen Werten des Basisjahres 2006. Der konstante Verlauf der Preisaufschläge impliziert, dass sich Preise und Grenzkosten sehr ähnlich entwickelt haben. Ab 2015 ist eine Diver-

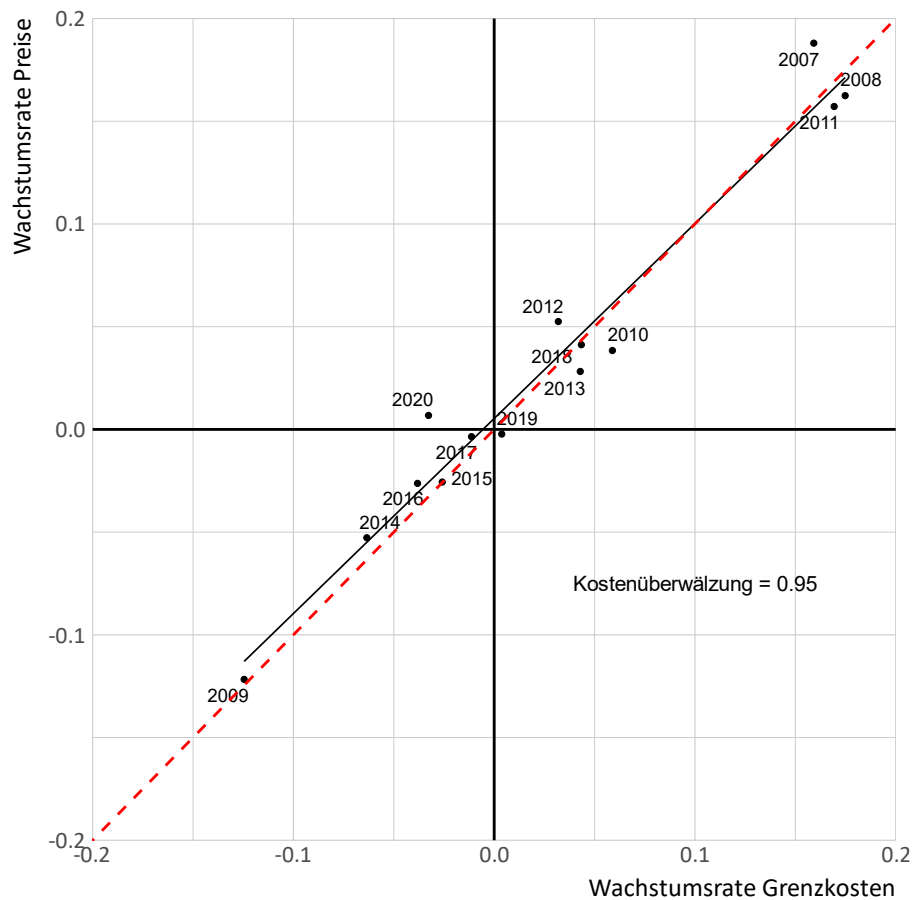
genz von Preisen und Grenzkosten erkennbar. Dies entspricht dem geringen Anstieg der Preisaufschläge in Abbildung 3.49. Die Wachstumsraten von Preisen und Grenzkosten werden in Abbildung 3.51 gezeigt. Der parallele Verlauf von Preisen und Grenzkosten führt zu einer relativ hohen Überwälzungsrate.

220. Die niedrige Konzentration, die konstanten Preisaufschläge und die hohe Überwälzungsrate deuten auf einen wettbewerbsintensiven Markt hin. Auch die gegenseitige Abhängigkeit der Akteure und die Möglichkeit der landwirtschaftlichen Betriebe zur Verwendung eigens hergestellten Getreides als Futtermittel sprechen für wettbewerbliche Marktverhältnisse (vgl. Kapitel 3.4.2).

Abbildung 3.50: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Futtermittel)



Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C109). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AFID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

Abbildung 3.51: Kostenüberwälzung (Futtermittel)

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C109). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Die dazu benötigten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AfID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

3.4.6 Begrenzte Macht des Einzelhandels in der Getreidelieferkette

221. Abschließend wird im Folgenden die Stellung des Lebensmitteleinzelhandels in der Lieferkette für Getreideprodukte diskutiert. Die Interaktionen des Einzelhandels mit den vorgelagerten Märkten und dem Endkundenmarkt weisen in dieser Lieferkette eine eigene Struktur auf, da die Mühlenindustrie, die Backwarenindustrie sowie die Industrie für Dauerbackwaren und Teigwaren jeweils unterschiedliche Beziehungen zum Einzelhandel und zum Endkundenmarkt haben.

222. Zunächst ist festzustellen, dass die Mühlenindustrie trotz bestehender Konzentrations-tendenzen weiterhin kleinteilig strukturiert ist. Gleichzeitig ist der direkte Kontakt zum Lebensmitteleinzelhandel begrenzt, da nur etwa fünf Prozent des Mehls direkt über den Einzelhandel an Endverbraucherinnen und -verbraucher verkauft werden. Der überwiegende Teil der Produktion wird an Handwerksbäckereien (30 Prozent), an die Industrie (55 Prozent) sowie an die Teigwarenindustrie (10 Prozent) geliefert. Damit findet der Absatz von Mühlenerzeugnissen

größtenteils über Zwischenstufen statt, und der Lebensmitteleinzelhandel spielt auf dieser Ebene eine eher untergeordnete Rolle.¹⁴⁸

223. Bei den Zulieferern des Einzelhandels ist zudem zwischen Backwaren einerseits und Dauerbackwaren sowie Teigwaren andererseits zu unterscheiden. Eine Besonderheit besteht darin, dass in der Backwarenindustrie nur etwa 46 Prozent¹⁴⁹ der Erzeugnisse über den Lebensmitteleinzelhandel vertrieben werden. Der Bäckereimarkt verfügt über eigene Zugänge zum Endkundenmarkt, insbesondere konzentriert über Großbäckereien, die selbst als Anbieter im stationären Handel auftreten.¹⁵⁰ Damit fungiert die Backwarenindustrie gleichzeitig als Wettbewerber im Endkundengeschäft, was darauf hindeutet, dass die Marktkonzentration am Endkundenmarkt deutlich geringer ist als in anderen Lieferketten. Jedoch unterliegt das Bäckereigewerbe auch einem Konzentrationsprozess, sodass dieser zusätzliche Wettbewerbsfaktor langfristig potenziell weniger von Bedeutung sein könnte.

224. Demgegenüber ist die Konzentration in der Industrie für Dauerbackwaren und Teigwaren relativ hoch. In beiden Märkten betragen die Anteile der sechs größten Hersteller rund 60 Prozent (Tabelle 3.7). Auch in diesen Segmenten spielt der Außer-Haus-Konsum eine relevante Rolle. So werden beispielsweise 38 Prozent¹⁵¹ der Tiefkühlkuchen nicht über den Einzelhandel bezogen, was die Marktmacht des Lebensmitteleinzelhandels in diesen Bereichen weiter begrenzt.

225. Zwar ist der Lebensmitteleinzelhandel in Teilen der Lieferkette durch eigene Großbäckereien aktiv und verfügt über einen Handelsmarkenanteil bei Backwaren von über 50 Prozent (Abbildung 3.2), dennoch deuten die beschriebenen Absatzstrukturen auf eine insgesamt ausgewogene Marktposition hin. Der direkte Zugang der Bäckereien zum Endkundenmarkt, die alternativen Vertriebskanäle sowie die relativ hohe Konzentration auf Herstellerebene führen dazu, dass der Einzelhandel in dieser Lieferkette kein dominanter Akteur ist. Entsprechend entwickeln sich die Preisindizes der Mühlen-, Back- und Teigwarenindustrie sehr ähnlich zu den Einzelhandelspreisen (Abbildung 3.37), sodass keine strukturellen Divergenzen zwischen den Wertschöpfungsstufen erkennbar sind.

226. In der Getreidelieferkette ist zudem der Einfluss des Einzelhandels auf die Landwirtschaft stark begrenzt, da die Preisbildung in diesem Bereich im Wesentlichen durch internationale Marktmechanismen bestimmt wird. Dadurch ist die Lieferkette strategisch von der Landwirtschaft entkoppelt. Auch die relativ geringe direkte Verwertung von Getreide zu Lebensmitteln von nur ca. 20 Prozent ist dabei ein weiterer Faktor.¹⁵²

¹⁴⁸ Vgl. <https://www.muehlen.org/nachricht/weniger-muehlen-verarbeiten-mehr-getreide-vielfaeltige-branche1>, Abruf am 24. Oktober 2025.

¹⁴⁹ Vgl. <https://www.grossbaecker.de/wp-content/uploads/2024-09-23-pressekonferenz-grossbaecker-statement-prof-ulrike-detmers.pdf>, Abruf am 24. Oktober 2025.

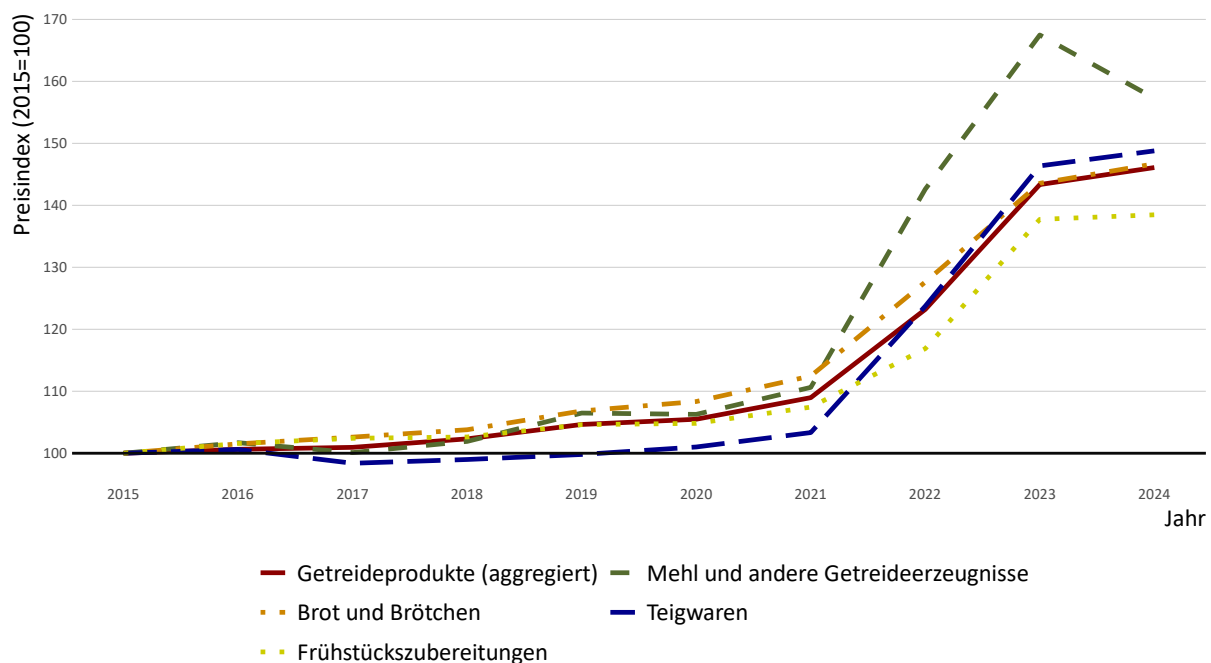
¹⁵⁰ Siehe Kapitel 3.4.5.2

¹⁵¹ Vgl. <https://www.grossbaecker.de/wp-content/uploads/2024-09-23-pressekonferenz-grossbaecker-statement-prof-ulrike-detmers.pdf>, Abruf am 24. Oktober 2025.

¹⁵² Siehe Kapitel 3.4.2 und Kapitel 3.4.1

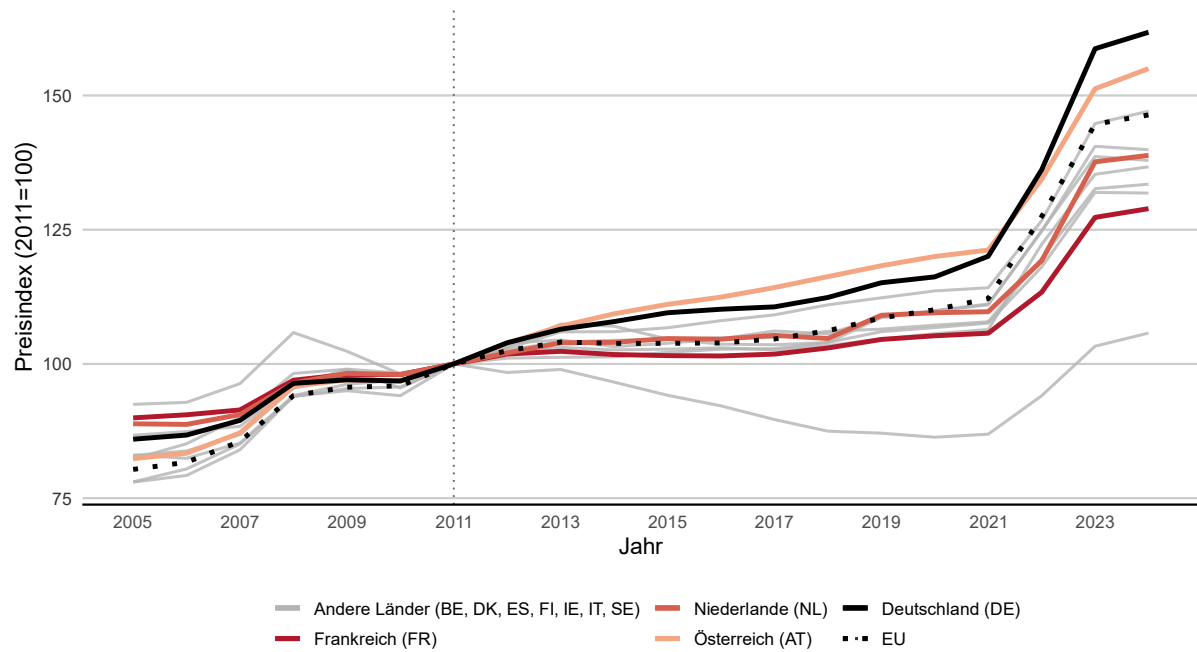
227. Wie auch in den anderen betrachteten Lieferketten folgt die Preisentwicklung der einzelnen Produktgruppen dem aggregierten Sektortrend wie in Abbildung 3.52 gezeigt ist. Auffällig ist der deutlich stärkere Anstieg für Mehl, was potenziell auf den Ukrainekrieg zurückzuführen ist.¹⁵³ Im europäischen Vergleich in Abbildung 3.53 zeigt sich ein ähnliches Muster wie in anderen Lieferketten und wie auch die allgemeine Preisentwicklung für Nahrungsmittel. Nach 2011 haben sich die Preise für Getreideerzeugnisse im deutschen Einzelhandel deutlich über dem europäischen Niveau entwickelt.

Abbildung 3.52: Preise Getreideprodukte Lebensmitteleinzelhandel



Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt.

¹⁵³ Siehe Kapitel 3.4.1

Abbildung 3.53: Preisentwicklung Getreideprodukte im Einzelhandel in Europa

Eigene Darstellung. Datenquelle: Eurostat (2025, Online data code: prc_hicp_aind; COICOP: CP0111).

3.5 Konzentrationsprobleme bei Herstellern in weiteren Lieferketten

228. In diesem Kapitel werden – in komprimierter Form – weitere für den deutschen Markt bedeutsame landwirtschaftliche Lieferketten, die Zuckerproduktion, der Obst- und Gemüseanbau und die Kartoffelwirtschaft betrachtet. Der Fokus liegt auf einer verkürzten Darstellung, die dennoch den gesamten Prozess von der Erzeugung über die Herstellung bis hin zum Absatz abbildet. Dabei werden insbesondere die Wettbewerbsverhältnisse auf Ebene der Hersteller betrachtet, um die Marktstrukturen mit denen vorheriger Kapitel zu vergleichen.

229. Die nachfolgende Analyse der Lieferketten Zucker, Obst und Gemüse sowie Kartoffeln zeigt erneut, dass der deutsche Agrarsektor von einem anhaltenden Strukturwandel geprägt ist. Darüber hinaus prägen insbesondere im Zuckersektor sowie bei der Herstellung von Pommes frites und Kartoffelchips wenige Unternehmen die Märkte. Insgesamt sind auf der Herstellerstufe in einigen betrachteten Lieferketten die Preisaufschläge bedenklich.

3.5.1 Vier Zuckerhersteller in Deutschland

230. Dem heutigen europäischen Regelwerk, das auch für den deutschen Zuckermarkt gilt, gingen nationale Marktordnungen voraus – wie etwa das 1951 erlassene Deutsche Zuckergesetz – dessen zentrale Elemente später in die Zuckermarktordnung (ZMO) übernommen wurden. Seit 1986 wird der deutsche Zuckermarkt durch die europäische Marktordnung für Zucker reguliert, zunächst durch die ZMO. Ziel war es, für den europäischen Binnenmarkt die Produktion von Zucker und Zuckerrüben durch angemessene Einnahmen zu schützen, die Selbstversorgung mit Zucker zu garantieren und eine Entkopplung der Binnenpreise vom Weltmarkt zu erreichen.

231. Kernmerkmale der ZMO waren demnach eine Zuckerquote, Garantiepreise für Zucker und Zuckerrüben, Exportsubventionen und ein Außenhandelsschutz. Diese Instrumente begünstigten eine zunehmende Marktkonzentration zugunsten weniger großer Zuckererzeuger mit großer Finanzkraft, verbunden mit hohen Marktzutrittsschranken und massivem Preisverfall für internationale Anbieter. Damit entstand ein abgeschotteter europäischer Binnenmarkt mit erheblichen wettbewerblichen Defiziten (Bundeskartellamt, B2-46/08, 17. Februar 2009; Gramm u. a., 2013). Die ZMO wurde 2006 grundlegend reformiert. Politisches Ziel dieser Reform war zum einen die Konzentration der Zuckererzeugung auf wenige effiziente und wettbewerbsfähige Standorte – vor allem in Frankreich, den Niederlanden und Deutschland – in Verbindung mit verringerten Produktionsmengen und Zuckerexporten. Zum anderen sollte der Zuckermarkt gleichzeitig für Importe geöffnet werden, um Lücken zwischen Produktion und Verbrauch schließen zu können. Zuckerquote und Mindestpreise wurden jedoch zunächst beibehalten und liefen erst 2017 zusammen mit der ZMO endgültig aus (Bundeskartellamt, B2-46/08, 17. Februar 2009; Schöneberg/Schmid, 2024). Seitdem ist die Zuckerpolitik der EU auf den Schutz des Binnenmarktes vor subventionierten Importen aus Drittstaaten und auf Beihilfen zur privaten Lagerhaltung beschränkt (Europäische Kommission, 2017). Die ZMO-Reform von 2006 und der endgültige Wegfall der Zuckerquote und Mindestpreise 2017 sind für den EU-Zuckersektor und damit auch für die deutsche Zuckerindustrie mit bedeutenden Umstrukturie-

rungen verbunden gewesen. Die deutsche Zuckerindustrie setzt sich als Nachwirkung der jahrzehntelangen wettbewerblichen Defizite aus den vier Unternehmen Cosun, Nordzucker, Pfeifer & Langen und Südzucker zusammen.

232. Die Wertschöpfungskette von Zucker in Deutschland hat drei Stufen. An erster Stelle steht der landwirtschaftliche Zuckerrübenanbau, gefolgt von der Zuckerherstellung und schließlich dem Zuckerabsatz. Zucker kann aus Stärke, Zuckerrohr oder Zuckerrüben gewonnen werden. Da klimatische Bedingungen den Anbau von Zuckerrohr in Deutschland unwirtschaftlich machen, erfolgt die Zuckerherstellung auf Basis von Zuckerrüben, die von mehr als 22.000 deutschen Zuckerrübenanbauern geliefert werden (Bundeskartellamt, B2-46/08, 17. Februar 2009; Schöneberg/Schmid, 2024). Zuckerrüben werden jährlich vorwiegend im September und Oktober – inzwischen hauptsächlich durch Lohnunternehmen und Rodegemeinschaften – geerntet und anschließend zu den 18 deutschen Zuckerfabriken der vier großen Zuckerhersteller transportiert.

233. In diesen beginnt auf der zweiten Ebene der Wertschöpfungskette die Zuckerrübenverarbeitung und unter anderem die Zuckerherstellung im Rahmen von Zuckerkampagnen. Marktübliche Zuckerendprodukte lassen sich in kristalline Zuckerarten wie Verarbeitungs- und Haushaltszucker, flüssige Zuckerarten und Futterzucker gliedern. Als Nebenprodukte fallen unter anderem Pellets für die Nutztierhaltung, Melasse oder Carbokalk an, der in der Landwirtschaft als Düngemittel verwendet wird. Zudem werden Zuckerrüben seit der ZMO-Reform von 2006 vermehrt als Energielieferant zur Ethanolgewinnung eingesetzt. Da Zuckerrübenanbauer in der Regel Aktionäre der vier großen Zuckerhersteller sind, herrscht vom Anbau der Zuckerrüben über den Transport bis hin zur Verarbeitung große Homogenität zwischen den Marktteilnehmern (Bundeskartellamt, B2-46/08, 17. Februar 2009, Tz. 87-89 und Tz. 101-110; Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2025c).

234. Auf der dritten Ebene der Wertschöpfungskette werden Zuckerendprodukte durch die Zuckerhersteller abgesetzt. In Deutschland geht der allergrößte Teil des Zuckers an die Lebensmittelindustrie, ein kleinerer Anteil in den Lebensmitteleinzelhandel sowie an Endkundinnen und -kunden (Großküchen und die Gastronomie). Nur ein geringer Anteil gelangt in den Großhandel. Da die Verarbeitungsindustrie mit ihrer Just-in-Time-Produktion der dominante Absatzkanal ist, sind kontinuierliche Transporte von den Lagerstätten der Zuckerfabriken zur Verarbeitungsindustrie die Regel. Alle vier großen Zuckerhersteller agieren sowohl national als auch europaweit. So ist Südzucker im Geschäftsjahr 2024/2025 der größte europäische Zuckerproduzent, Nordzucker und Pfeifer & Langen sind ebenfalls große europäische Marktakteure, die Nachbarstaaten von Deutschland mitversorgen (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2025c).

235. Die Struktur des deutschen Zuckermarktes hat sich in den letzten Jahrzehnten stark konzentriert. Durch den Zusammenschluss zweier norddeutscher Zuckerunternehmen entstand 1997 Nordzucker. Danach existierten als deutsche Zuckerhersteller neben Nordzucker, Südzucker und Pfeifer & Langen noch Union-Zucker, Danisco und Jülich. Letztere gingen in den Folgejahren durch Unternehmenszusammenschlüsse in den verbliebenen Unternehmen auf

(Gramm u. a., 2013; Janz, 2002). Bei der Fusionsgenehmigung im Verfahren zwischen Nordzucker und Danisco kam es als Folge einer Nebenbestimmung zu dem Verkauf eines Danisco-Werkes. Dieses Werk wurde an die Suiker Unie veräußert, ein Tochterunternehmen der niederländischen Cosun, die damit zum vierten in Deutschland aktiven Zuckerhersteller wurde (BKartA, B2-46/08, 17. Februar 2009, Tz. 56). Die Aufteilung der deutschen Zuckerindustrie in vier Unternehmen besteht bis heute. Je fünf der Standorte werden von Nordzucker und Pfeifer & Langen betrieben, sieben Standorte entfallen auf Südzucker und ein Standort auf Cosun. Zusammen mit Südzucker besaßen Nordzucker und Pfeifer & Langen 2009 für Verarbeitungszucker einen Marktanteil von 83 Prozent, für Haushaltszucker sogar von 95 Prozent.

236. Die Konzentration des deutschen Zuckermarktes auf wenige große Unternehmen hatte erhebliche Folgen für den Wettbewerb. Die Marktstruktur entspricht faktisch einem Duopol zwischen Nordzucker und Südzucker. Die übrigen deutschen und europäischen Anbieter können diese Situation kaum ausgleichen. Der angestrebte Aufkauf von Danisco durch Nordzucker führte zu industrieweiten Untersuchungen und einer intensiven Beobachtung der Zuckerhersteller durch das Bundeskartellamt (Gramm u. a., 2013; BKartA, B2-46/08, 17. Februar 2009, Tz. 319).

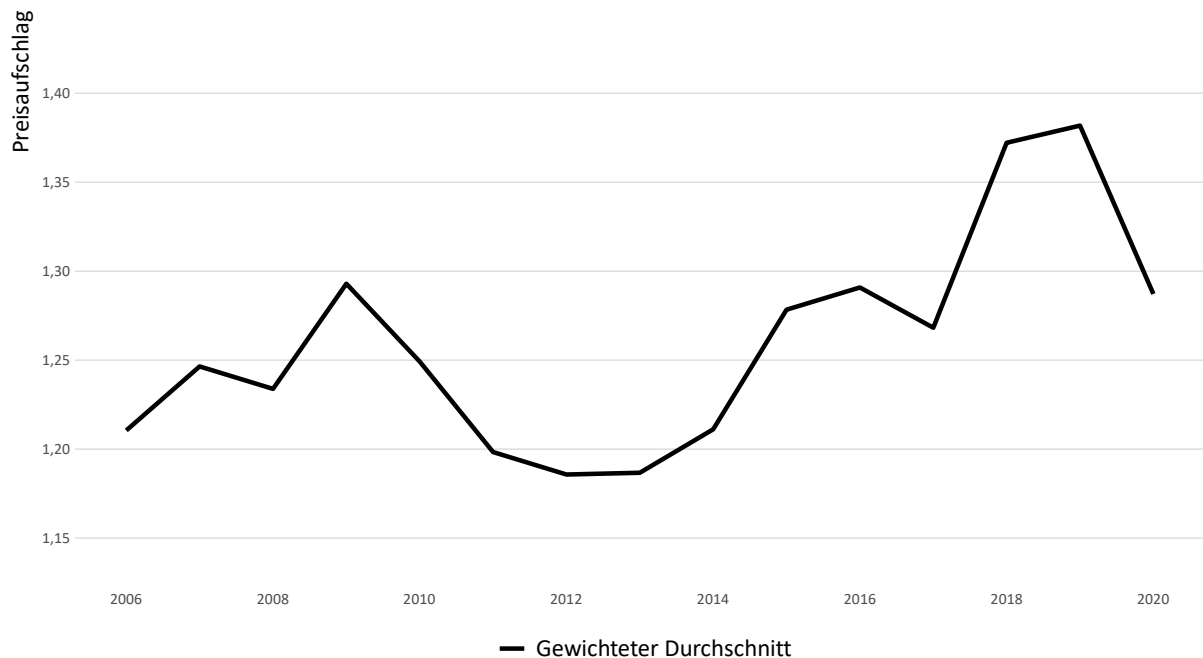
237. 2009 äußerte das Bundeskartellamt den Verdacht, dass Südzucker in der Vergangenheit mehrfach unerlaubte Absprachen mit kleineren Konzernen über Verkaufsregionen, Produktionsmengen und Preise getroffen hatte. Dadurch sei eine deutschlandweite Marktabstimmung und Marktaufteilung begünstigt worden. Außerdem warf das Bundeskartellamt den Unternehmen vor, vor der Liberalisierung des Marktes bewusst den Wettbewerb eingeschränkt zu haben, um neue EU-Wettbewerber zu benachteiligen. Auch Pfeifer & Langen sowie Nordzucker wurden nach Razzien 2009 bezüglich derartiger Absprachen beschuldigt. Im Jahr 2014 verhängte das Bundeskartellamt gegen die drei beteiligten Unternehmen Bußgelder in Höhe von EUR 280 Mio. wegen der Bildung eines Gebietskartells. Die unerlaubten Absprachen über Verkaufsregionen, Produktionsmengen und Preise sollen bis in die Mitte der 1990er Jahre zurückgereicht haben. Dies führte zu fehlendem Wettbewerb, steigenden Zuckerpreisen und Versorgungsgespässen (Bundeskartellamt, 2014a).

238. Abbildung 3.54 zeigt die Entwicklung der Preisaufschläge für Zuckerhersteller ab 2006. Dabei sind drei Erkenntnisse zentral. Erstens sind die Preisaufschläge für ein homogenes Produkt wie Zucker außergewöhnlich hoch, fast über die gesamte Beobachtungsperiode deutlich über 20 Prozent. Zweitens fielen sie nach dem Ende des Kartells 2009 innerhalb weniger Jahre deutlich von 30 Prozent auf ca. 15 Prozent. Drittens stiegen die Preisaufschläge nach einigen Jahren erneut deutlich an und erreichten 2019 einen Rekordwert von fast 40 Prozent, sogar über dem Niveau des letzten Kartelljahres. Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass auf dem deutschen Zuckermarkt weiterhin kein funktionierender Wettbewerb besteht. Während die Unternehmen ihre Preise weiterhin weitgehend unabhängig von Wettbewerbsdruck gestalten können, gibt es keinerlei Hinweise auf einen Markteintritt durch einen neuen Anbieter.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Abbildung Anhang A.23 zeigt die Kostenüberwälzungsrate in der Zuckerherstellung.

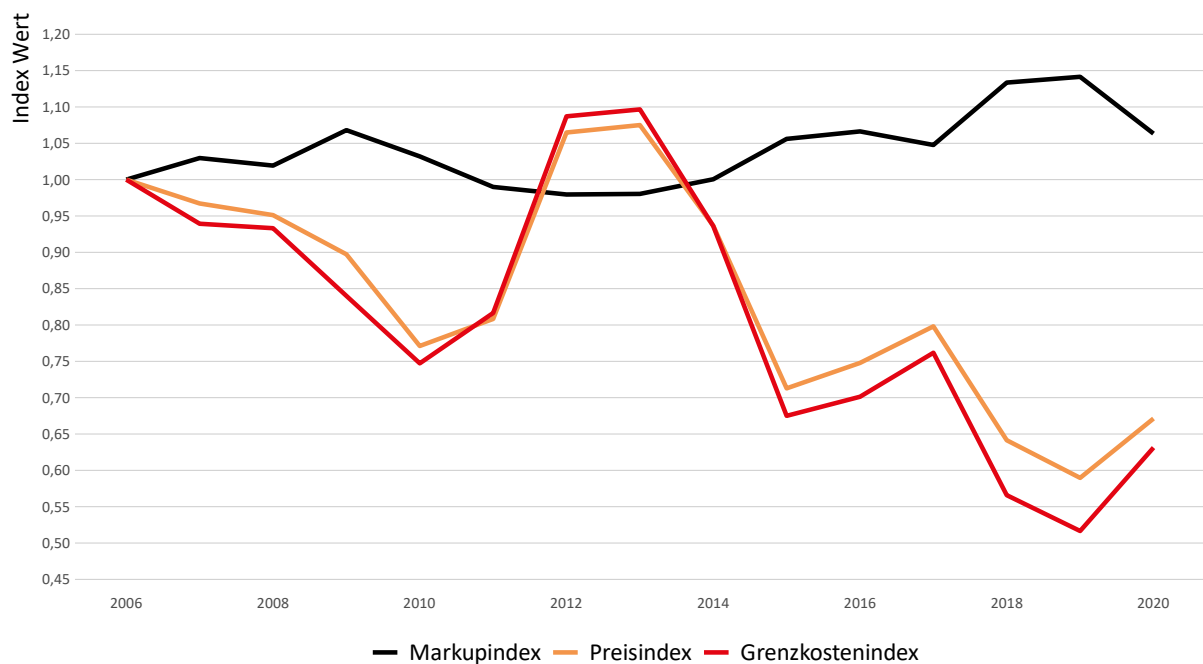
239. Abbildung 3.55 zeigt den Preisindex der Zuckerhersteller, die Preisauflschläge als Index und die daraus resultierenden approximierten Grenzkosten als Index jeweils mit Basisjahr in 2006.¹⁵⁵ Die steigenden Preisauflschläge sind in Zeiten fallender Grenzkosten und fallender Preise zu beobachten, wobei die Grenzkosten stärker fallen als die Preise, was zu einer Erhöhung der Preisauflschläge führt. Bei steigenden Grenzkosten steigen die Preise weniger stark an, sodass Preisauflschläge in diesen Zeiten eher sinken. Zusammen ergibt sich daraus eine unvollständige Überwälzung der Kosten in Höhe von 0,84 wie in Abbildung Anhang A.23 dargestellt. Zwar orientiert sich die Änderung der Preise relativ nahe an den Grenzkosten, aber die geringe Anzahl an Unternehmen und die Höhe wie auch der Verlauf der Preisauflschläge sprechen nicht für ein wettbewerbsintensives Geschäftsumfeld.

Abbildung 3.54: Preisauflschläge (Zuckerherstellung)



Eigene Darstellung. Anmerkungen: Die dargestellten Preisauflschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation. Quelle: AFiD-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

¹⁵⁵ Grenzkosten werden wie in Anhang H dargestellt berechnet.

Abbildung 3.55: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Zuckerherstellung)

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C1081). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AfID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

3.5.2 Strukturwandel prägt den deutschen Obst- und Gemüseanbau

240. Der deutsche Obst- und Gemüseanbau ist wie andere landwirtschaftliche Bereiche einem Strukturwandel ausgesetzt. In den vergangenen Jahrzehnten ist die Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe des deutschen Obst- und Gemüseanbaus kontinuierlich gesunken. Gleichzeitig verteilten sich die Produktionsfaktoren der schließenden Betriebe auf die verbleibenden Betriebe. Demnach bestehen immer weniger, aber größere und spezialisierte Betriebe mit Wettbewerbsvorteilen durch hohe Skaleneffekte. Der Strukturwandel ist seit den 1970er Jahren maßgeblich durch den zunehmenden Wettbewerb exportorientierter Länder der Südhalbkugel geprägt. Zudem tragen steigende Betriebskosten, z. B. durch hohe Energiepreise und Investitionen in den Klimaschutz, zum Strukturwandel bei. Hinzu kommen steigende gesetzliche Vorgaben beispielsweise hinsichtlich des Pflanzenschutz- und Düngemiteleinsatzes. Die wachsende Bedeutung von Nachhaltigkeit, Regionalität und ökologischem Anbau hat den Obst- und Gemüseanbau in den letzten zehn Jahren stärker auf Bioprodukte ausgerichtet und höhere Zertifizierungskosten mit sich gebracht. Darüber hinaus ist Deutschland klimatisch bedingt auf umfangreiche Obst- und Gemüseimporte aus der EU und Drittländern angewiesen. Demnach liegt die durchschnittliche Selbstversorgungsquote der letzten 20 Jahre für Obst bei lediglich rund 18 Prozent, für Gemüse bei rund 39 Prozent. Deutschland importiert vor allem Obst, insbesondere Zitrusfrüchte, aus Spanien und Italien, Südfrüchte wie Bananen aus Mittel- und Südamerika sowie

Gemüse aus den Niederlanden, Spanien, Marokko, Ägypten und der Türkei (Garming, 2023; 2024).

241. Das im europäischen Vergleich hohe deutsche Lohnniveau wirkt sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Exportnationen aus. Als Anpassung bauen deutsche Betriebe seit der Einführung des Mindestlohns 2015 vermehrt leicht mechanisierbare Kulturen an und investieren in arbeitssparende Technologien. Dies verstärkt die Kapitalintensität im Obst- und Gemüseanbau und damit den Strukturwandel hin zu wenigen, großen Betrieben. In den letzten zehn Jahren ist insbesondere bei Obst klimatisch bedingt die Rentabilität weiter gesunken. Dies hat dazu geführt, dass Obst oft lediglich im Nebenerwerb produziert wird (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, 2024).

242. Die Wertschöpfungskette des deutschen Obst- und Gemüseanbaus gliedert sich in die landwirtschaftliche Erzeugung, die Verarbeitung und die Vermarktung gegenüber dem Lebensmitteleinzel und -großhandel. Die Erzeugung erfolgt aufseiten der rund 7.000 Gemüse- und 5.000 Obstanbauer in Deutschland. Obst und Gemüse sind Saisonprodukte, die lediglich zu einem bestimmten Zeitpunkt und mit einer bestimmten Reife geerntet werden können. Das Marktangebot des inländischen Obst- und Gemüseanbaus wird folglich durch Witterungseinflüsse und Saisonalität bestimmt. Zusätzlich sind die Produkte überwiegend leicht verderblich und empfindlich gegenüber mechanischen Belastungen. Mit Blick auf die hohen Qualitätsanforderungen der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie die umfangreichen Importe nehmen gekühlte Transporte einen hohen Stellenwert in der Wertschöpfungskette ein (Friedrich u. a., 2013).

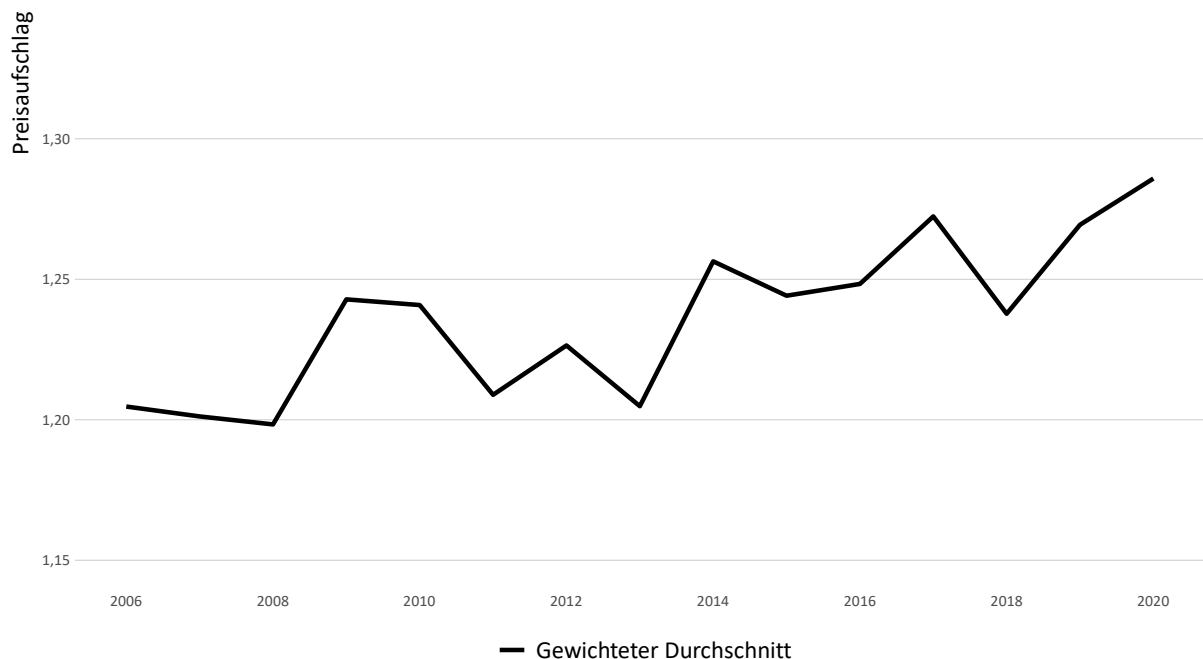
243. Frischobst und -gemüse wird unter anderem durch Sortieren und Verpacken aufbereitet und schließlich in den Handel geleitet. Zudem kann Frischobst und -gemüse von Erzeugern auch über eine Direktvermarktung der Erzeugerorganisationen an den Lebensmitteleinzelhandel verkauft werden. Während der Lebensmittelgroßhandel immer weiter an Bedeutung verliert, ist der Lebensmitteleinzelhandel die entscheidende Schnittstelle zwischen Erzeugern und Verbraucherinnen und Verbrauchern. Rund 90 Prozent des Frischobstes und -gemüses werden direkt über diesen Weg abgesetzt. Dies führt zu einer großen Macht des stark konzentrierten Lebensmitteleinzelhandel gegenüber Obst- und Gemüseerzeugern. Der Lebensmitteleinzelhandel nimmt dabei starken Einfluss auf die Art und Qualität der Waren.

244. Alternativ kann Obst und Gemüse auch zur Weiterverarbeitung an die Industrie verkauft werden. Das erste Teilsegment der Verarbeitungsindustrie umfasst die Herstellung von Säften, Nektaren und Konzentraten. Das zweite fokussiert sich im Rahmen der sonstigen Verarbeitung auf Tiefkühl- und Konservenprodukte. Infolge stark gestiegener Rohstoff- und damit Verbraucherpreise hat die Fruchtsaftindustrie seit der Jahrtausendwende sukzessive deutliche Konsumrückgänge und Umsatzeinbrüche verzeichnet. Viele der kleinen und Kleinstunternehmen der mittelständisch geprägten Fruchtsaftindustrie mussten ihren Betrieb einstellen. Damit hat sich der Wettbewerbsdruck für große Produzenten von Handelsmarken und Markenartikelhersteller abgeschwächt. Der Konsum von Gemüsesäften, Tiefkühlkost und Konserven hat hingegen in den letzten Jahren zugenommen (Stracke u. a., 2017). Einige Stufen der Weiterverarbeitung werden zunehmend vom Lebensmitteleinzelhandel erbracht.

245. Abbildung 3.56 zeigt die Preisaufschläge der Hersteller von Frucht- und Gemüsesäften ab 2006. Dabei ist die zentrale Erkenntnis, dass die Preisaufschläge im Beobachtungszeitraum von 20 Prozent auf fast 30 Prozent gestiegen sind. Abbildung 3.57 zeigt den Preisindex der Saftersteller, die Preisaufschläge als Index und die daraus resultierenden approximierten Grenzkosten als Index jeweils mit dem Basisjahr 2006.¹⁵⁶ Es ist deutlich zu erkennen, dass die Preisaufschläge aufgrund geringerer Grenzkosten ab dem Jahr 2013 steigen. Die unvollständige Kostenüberwälzung mit einer Rate von 0.81 in Abbildung Anhang A.24 deutet auf vorhandenen Wettbewerb hin.

246. Abbildung 3.58 und Abbildung 3.59 zeigen dieselbe Analyse für die sonstige Verarbeitung von Obst und Gemüse. Die Preisaufschläge sind höher als bei den Frucht- und Gemüsesäften. Im gesamten Beobachtungszeitraum pendeln die Preisaufschläge um 30 Prozent. Auffällig ist auch, dass Preise bis auf das Jahr 2010 nie sinken. Weiterhin zeigt der Markt in Abbildung Anhang A.25 auch eine relativ geringe Überwälzungsrate von 0.66. Die drei genannten Faktoren sprechen für geringen Wettbewerb in diesem Markt.

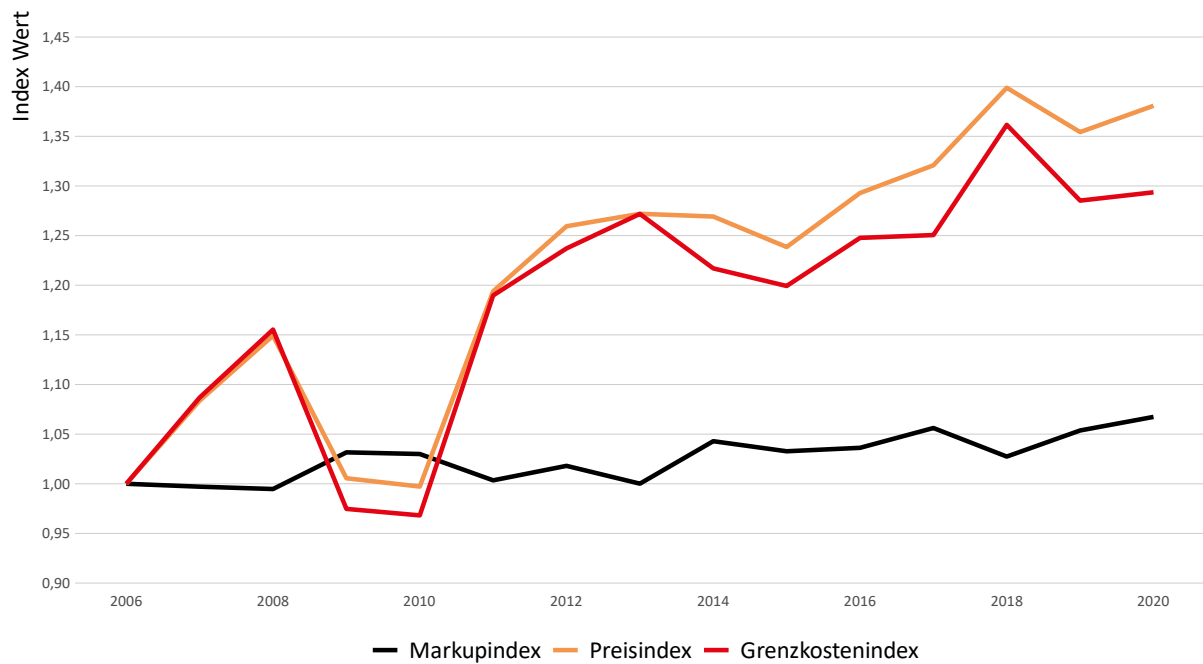
Abbildung 3.56: Preisaufschläge (Herstellung von Frucht- und Gemüsesäften)



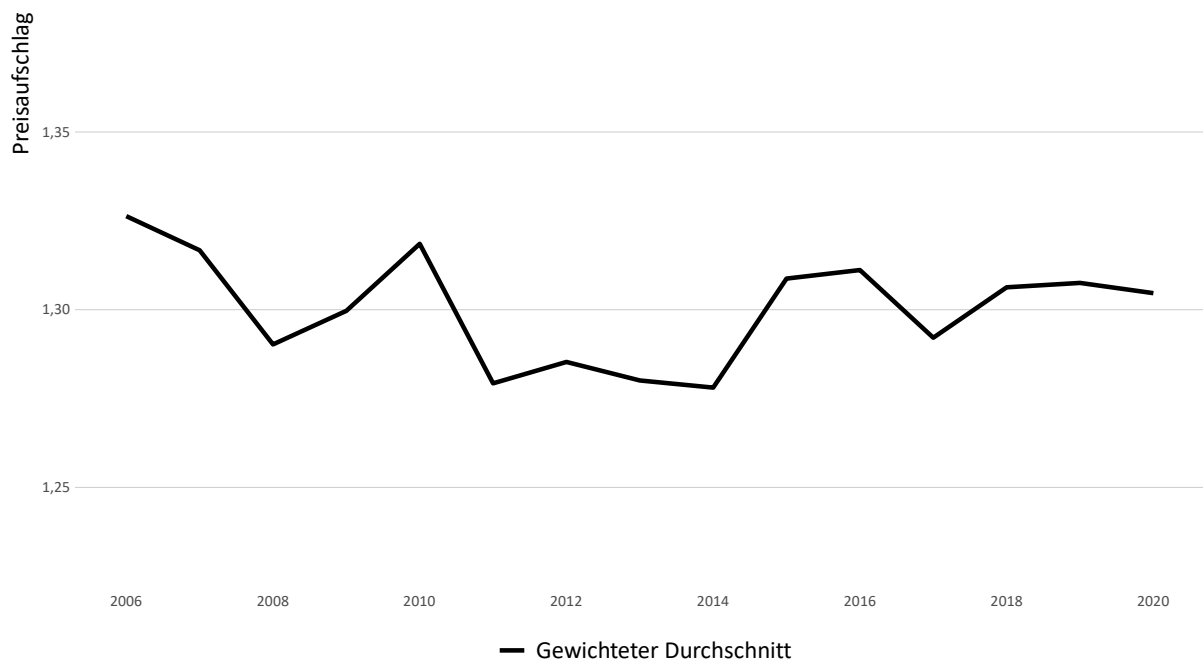
Eigene Darstellung. Anmerkungen: Die dargestellten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation. Quelle: AFiD-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

¹⁵⁶ Grenzkosten werden wie in Anhang H dargestellt berechnet.

Abbildung 3.57: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Herstellung von Frucht- und Gemüsesäften)

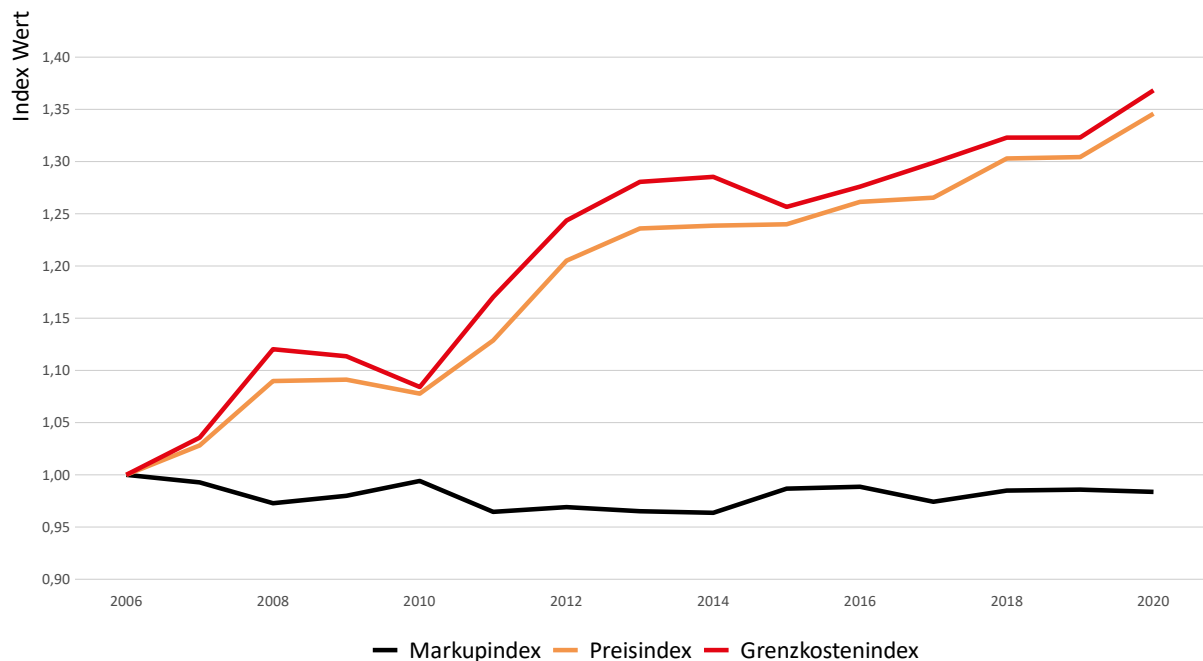


Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C1032). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AFID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

Abbildung 3.58: Preisaufschläge (Obst- und Gemüseverarbeitung)

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Die dargestellten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation. Quelle: AFiD-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

Abbildung 3.59: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Obst- und Gemüseverarbeitung)



Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C1039). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AfID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

3.5.3 Wenige Unternehmen prägen die Herstellung von Pommes frites und Kartoffelchips

247. Wie viele andere landwirtschaftliche Bereiche ist auch die deutsche Kartoffelwirtschaft eher klein- und mittelständisch geprägt. In den letzten Jahrzehnten hat sich die Kartoffelwirtschaft jedoch stark gewandelt. Der Kartoffelanbau konzentriert sich ähnlich wie die Obst- und Gemüsewirtschaft zunehmend auf weniger Betriebe mit großer bewirtschafteter Fläche. In den letzten 15 Jahren hat sich die Zahl der Anbaubetriebe um 10.000 auf rund 27.000 Betriebe reduziert, während die Anbaufläche in Deutschland um rund 25.000 Hektar angestiegen ist. Gleichzeitig steigende Hektarerträge deuten auf Effizienzgewinne und Größenvorteile der verbliebenen Betriebe hin (Stracke u. a., 2017; Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2025d).

248. Ursache für den Strukturwandel ist neben Herausforderungen durch Klimawandel und steigende gesetzliche Vorgaben der fortschreitende Bedeutungsverlust des Futterkartoffelanbaus. Zudem haben sich die gesellschaftlichen Konsummuster verändert. Der durchschnittliche Pro-Kopf-Kartoffelverbrauch ist in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zurückgegangen. Während er im Jahr 1950 noch bei fast 200 Kilogramm lag, beträgt er aktuell nur noch rund 64 Kilogramm. Gleichzeitig ging der Anteil der als Speisekartoffeln verzehrten Mengen zurück,

während der Verbrauch von verarbeiteten Kartoffelprodukten – unter anderem. Pommes frites, Kartoffelchips oder Kartoffelpüree – kontinuierlich steigt. Darüber hinaus gewinnt der Bio-Anbau immer weiter an Bedeutung. So ist Deutschland innerhalb der EU mit Abstand der größte Anbauer für ökologisch erzeugte Kartoffeln (Stracke u. a., 2017; Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2025d). Auch die konventionelle Kartoffelerzeugung führt Deutschland auf EU-Ebene nach Anbaufläche und Erntemenge an und nimmt mit einem Selbstversorgungsgrad von rund 150 Prozent eine wichtige Rolle im Außenhandel ein. In den letzten Jahren war Deutschland weltweit stets das drittgrößte Exportland (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2025d). Zusätzlich hat der Export in den letzten zehn Jahren kontinuierlich zugenommen, wohingegen der Import konstant geblieben ist. Führende Exportziele auf EU-Ebene sind die Niederlande, Belgien und Italien. Deutschland importiert Kartoffeln vornehmlich aus den Niederlanden, Frankreich, Ägypten und Israel.¹⁵⁷

249. Die Grundlage des Kartoffelmarkts stellt neben der Produktion von Futter- und Pflanzkartoffeln der Anbau von Speise-, Veredelungs- und Wirtschaftskartoffeln dar. Klimatisch bedingt reicht die Ernte von Mai bis Oktober und findet in historisch gewachsenen Hauptanbaugebieten wie Bayern oder Niedersachsen statt. Ab dem Herbst werden Kartoffeln für den Weiterverkauf durch landwirtschaftliche Betriebe eingelagert. Diese vermarkten rund 30 bis 50 Prozent ihrer Erzeugnisse als unverarbeitete Speisekartoffeln. Jene werden entweder direkt an Verbraucherinnen und Verbraucher verkauft oder an den Handel und Genossenschaften mit anschließender Aufbereitung für den Lebensmittelgroß- und Einzelhandel geliefert. Dafür werden große Mengen an Speisekartoffeln von den Hauptanbaugebieten durch Deutschland transportiert. Der Rest wird als Veredelungs- und Wirtschaftskartoffeln der Verarbeitungsindustrie zugeführt. Letztere ist zwecks kurzer Transportwege in den Hauptanbaugebieten Deutschlands angesiedelt und sichert wegen hoher Qualitätsanforderungen ihre Kartoffelversorgung hauptsächlich über Vertragsanbau. In der Regel wird den landwirtschaftlichen Betrieben ein fester Auszahlungspreis garantiert.

250. In der Verarbeitungsindustrie werden Veredelungskartoffeln zu Kartoffelprodukten wie Kartoffelchips oder Pommes frites weiterverarbeitet. Mit Produktionswerten von rund EUR 600 Mio. bzw. 420 Mio. tragen beide Produkte zum Großteil der Umsätze der Verarbeitungsindustrie bei (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2025d). Die Umsätze sind sowohl bei Kartoffelchips als auch bei Pommes frites auf nur wenige Anbieter konzentriert. Im Chipsgeschäft dominieren fünf Unternehmen, im Markt für Pommes frites lediglich vier Unternehmen (Tabelle Anhang B.2).

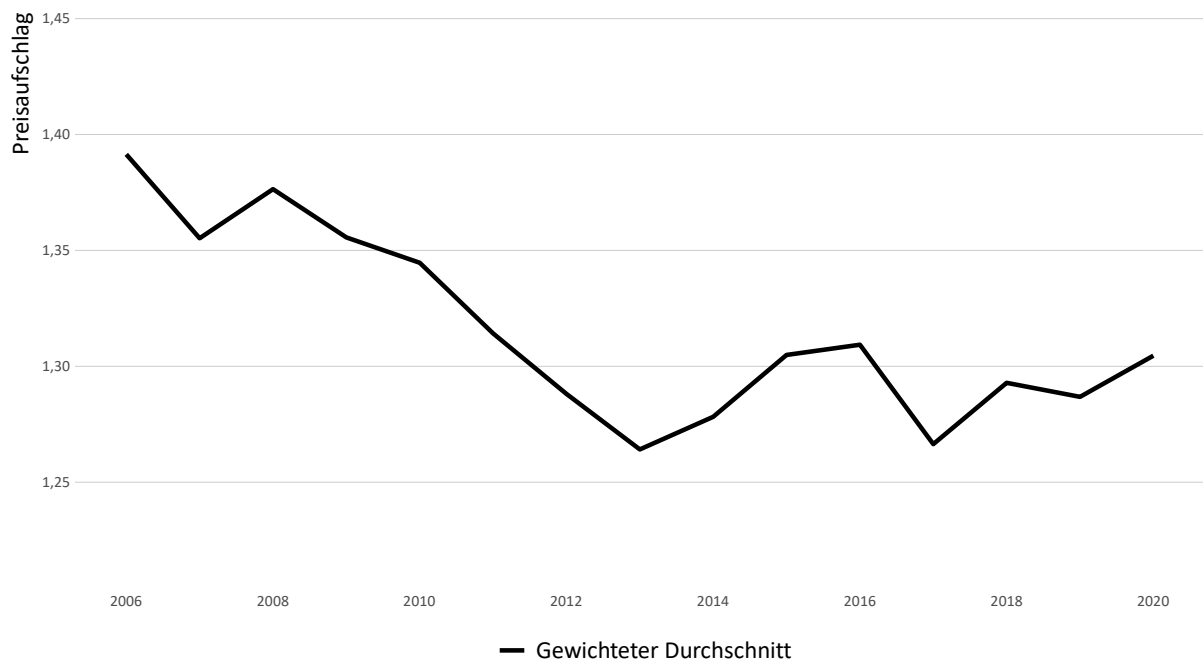
251. Im Jahr 2018 gab das Bundeskartellamt den Zusammenschluss der Intersnack-Group mit der Tyrrells Group frei. Die Untersuchung zeigte, dass der Markt für Herstellung und Vertrieb von Kartoffelchips und Sticks einschließlich Stapelchips in Deutschland sehr konzentriert ist. Die beiden großen Produzenten Intersnack und Lorenz Bahlsen vereinen den weitaus größten Teil des Geschäfts auf sich. Intersnack ist seit vielen Jahren mit deutlichem Abstand Marktführer und erreicht Anteile, die oberhalb der Schwelle zur Marktbeherrschung liegen. Darüber hinaus stellte das Bundeskartellamt fest, dass für potenzielle neue Anbieter Marktzutrittsschranken

¹⁵⁷ Statistisches Bundesamt (Tabelle: 51000-0010).

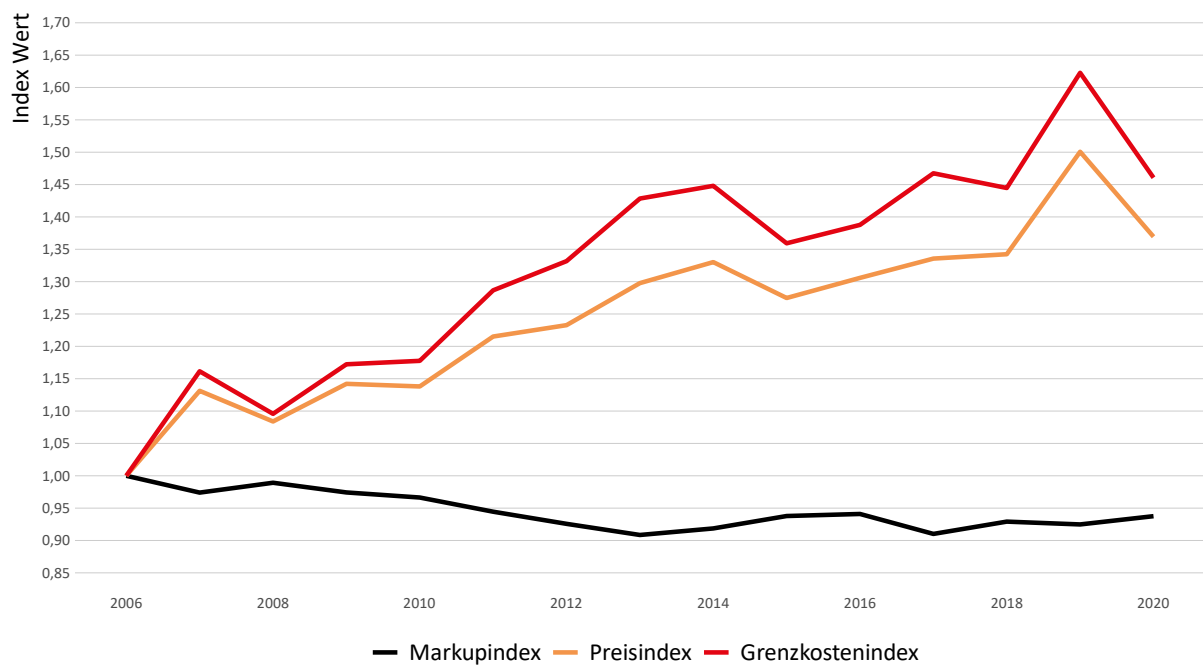
bestehen. Letztendlich wurde der Zusammenschluss durch das Bundeskartellamt freigegeben, weil trotz der starken Marktstellung von Intersnack keine erhebliche Behinderung des Wettbewerbs zu erwarten war, da das Zielunternehmen nur eine geringe Marktstellung hatte, mit PepsiCo ein neuer Wettbewerber eingetreten war, die Preise gesunken sind und die Nachfragemacht des Lebensmitteleinzelhandels Intersnacks Einfluss begrenzt (BKartA, Fallbericht, B2-73/18, 29. Juni 2018). Neben Pommes frites und Kartoffelchips gibt es auch in weiteren Kartoffelverarbeitungsindustrien teilweise nur wenige Unternehmen.

252. Nach der Verarbeitung werden Kartoffelprodukte hauptsächlich an den Lebensmitteleinzelhandel als wichtigstem Absatzkanal verkauft (Stracke u. a. 2017). Der konzentrierte Lebensmitteleinzelhandel ist teilweise vertikal integriert, wodurch er erheblichen Preis- und Verhandlungsdruck auf vorgelagerte Stufen ausübt. Da die deutsche Kartoffelwirtschaft jedoch einen hohen Selbstversorgungsgrad aufweist und Exporte zusätzliche Absatzmöglichkeiten schaffen, ist die Abhängigkeit vom Handel begrenzt. Nur im Winter überwiegen Importe (Stracke u. a., 2017; Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2025d).

253. Abbildung 3.60 zeigt die Entwicklung der Preisaufschläge für die Verarbeitung von Kartoffeln seit 2006. Zu beachten ist, dass es sich um Durchschnittswerte für verschiedene verarbeitete Kartoffelprodukte handelt. Drei Erkenntnisse sind zentral. Erstens war das Ausgangsniveau im Jahr 2006 mit fast 40 Prozent außergewöhnlich hoch. Zweitens sanken die Preisaufschläge zwischen 2008 und 2013 kontinuierlich, was auf überproportional steigende Kosten im Verhältnis zu den Preisen hindeutet, was in Abbildung 3.61 gezeigt wird. Drittens haben sich die Aufschläge danach stabilisiert und tendierten leicht nach oben, sodass sie am Ende des Beobachtungszeitraums auf einem hohen Niveau liegen. Die Kostenüberwälzungsrate in Abbildung Anhang A.26 in Höhe von 0.8 deutet auf vorhandenen Wettbewerb hin.

Abbildung 3.60: Preisaufschläge (Kartoffelverarbeitung)

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Die dargestellten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation. Quelle: AFiD-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

Abbildung 3.61: Indexierte Preisaufschläge, Preise und Grenzkosten (Kartoffelherstellung)

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C1031). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AFiD-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

Kapitel 4

Marktkonzentration und Nachfragemacht wirksam begrenzen

254. Die dargestellten Ergebnisse zeigen deutliche strukturelle Veränderungen, sowohl auf aggregierter Ebene als auch in den betrachteten Lebensmittellieferketten. Auf disaggregierter Ebene zeigt sich über alle betrachteten Lieferketten hinweg ein tendenzieller Anstieg der Marktkonzentration bei den Herstellern, wobei Niveau und Ausmaß der Veränderungen zwischen den Lieferketten variieren. Diese zunehmende Marktkonzentration geht einher mit steigenden Preisaufschlägen. Ökonomisch erscheint es plausibel, dass steigende Marktkonzentrationen wettbewerbsrelevante Effekte beeinflussen und damit potenziell zu höheren Preisaufschlägen beitragen. Gleichwohl können auch Effizienzgewinne infolge von Unternehmenswachstum, sei es organisch oder durch Zusammenschlüsse, steigende Preisaufschläge erklären. Unter uneingeschränkt wirksamem Wettbewerb würden diese Effizienzgewinne jedoch in stärkerem Maße an die nachgelagerten Stufen weitergegeben. Die steigenden Preisaufschläge auf Ebene der Hersteller führen zu einer wachsenden Divergenz zwischen Verkaufspreisen der landwirtschaftlichen Betriebe und Verbraucherpreisen. Darüber hinaus zeigen die lieferketten-spezifischen Analysen, dass Preisbildungsprozesse in vielen Agrarmärkten selten rein national erfolgen. Vielmehr werden Preise maßgeblich durch internationale Angebots- und Nachfragedynamiken beeinflusst.

255. Auf aggregierter Ebene sind insbesondere im Lebensmitteleinzelhandel seit 2012 deutliche Preissteigerungen zu beobachten. Diese Entwicklung fällt zeitlich mit einer Reihe wettbewerbsrelevanter Unternehmenszusammenschlüsse zusammen. Ergänzend liefert die vorliegende Analyse empirische Evidenz dafür, dass die aggregierten Preisaufschläge im Lebensmitteleinzelhandel in diesem Zeitraum ebenfalls zugenommen haben. Zudem gibt es empirische Hinweise in der Literatur darauf, dass steigende Marktkonzentrationen im deutschen Lebensmitteleinzelhandel zu höheren Verbraucherpreisen führen.

256. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse lassen sich die Handlungsempfehlungen in mehrere Bereiche gliedern. Der erste Bereich betrifft die Landwirtschaft. Da die Preisbildungsprozesse hier stark international geprägt sind, sollte auf direkte Eingriffe in nationale Erzeugerpreise verzichtet werden. Stattdessen gilt es, die Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe strukturell zu stärken, vor allem durch verbesserte Rahmenbedingungen für betriebliche Effizienzsteigerungen. Der zweite Bereich zielt darauf ab, dem Trend steigender Marktkonzentrationen gezielt zu begegnen. Dies kann durch eine punktuell verschärfte Fusionskontrolle erreicht werden, die sowohl die Entwicklungen auf Herstellerebene als auch im Lebensmitteleinzelhandel besser berücksichtigt. Die letzte Handlungsrichtung setzt darauf, gezielt dort einzugreifen, wo bereits ausgeprägte Formen von Nachfragemacht bestehen und negative Wettbewerbsfolgen spürbar werden. Die bestehenden kartellrechtlichen Missbrauchsverbote sowie die UTP-Regeln sind dafür grundsätzlich geeignet. Herausforderungen bestehen aber im Bereich der behördlichen und gerichtlichen Durchsetzung. Abschließend sollte die empirische Grundlage zur Bewertung des Wettbewerbs im Lebensmitteleinzelhandel zukünftig deutlich

gestärkt werden. Dafür sollten die zahlreichen Evaluationsmöglichkeiten und neue Analysemethoden systematisch genutzt werden, um Marktmacht und Wettbewerbsstrukturen präziser zu erfassen.

4.1 Wettbewerb auch in der Landwirtschaft schützen

4.1.1 Staatliche Eingriffe in die Preisbildung nicht zu empfehlen

257. Die Lieferkettenspezifischen Analysen haben gezeigt, dass Preisbildungsprozesse in den Märkten für Milch und Getreide nicht rein national erfolgen. Die Preise werden stark durch internationale Angebots- und Nachfragedynamiken auf den verschiedenen Stufen der unterschiedlichen Lieferketten beeinflusst. Die Preisentwicklungen in Deutschland sind eng mit globalen Marktbewegungen verknüpft sind (vgl. Kapitel 3.2.4 und Kapitel 3.4.3). Internationale Preisbewegungen wirken sich unmittelbar auf die Ertragslage und betriebliche Stabilität der landwirtschaftlichen Betriebe aus. Politische Eingriffe in die freie Preisbildung, etwa in Form von Mindestpreisen für landwirtschaftliche Produkte, sind deswegen kritisch zu sehen.

258. Das Beispiel des Milchmarkts zeigt, dass ein über dem internationalen Niveau liegendes, national festgelegtes (Mindest-) Auszahlungspreisniveau für Rohmilch weitreichende Folgen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Molkereien und in der Konsequenz auch für die landwirtschaftlichen Betriebe hätte. Deutsche Molkereien könnten in einem solchen Szenario weniger exportieren, da ihre Produkte im internationalen Vergleich teurer würden und damit an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Gleichzeitig könnte der Import von Milcherzeugnissen für den inländischen Verbrauch zunehmen, da ausländische Ware preislich attraktiver wäre.¹⁵⁸ Dies würde nicht nur den Absatz deutscher Molkereien im Ausland belasten, sondern auch ihre Marktstellung im Inland schwächen, da sie in stärkerem Wettbewerb mit importierten Produkten stünden. Geringere Absatzmöglichkeiten könnten die Existenz deutscher Molkereien gefährden und damit auch die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe, die an diese Molkereien liefern. Ähnliche Überlegungen gelten auch für den Getreidemarkt, der in vergleichbarer Weise in internationale Preisbildungsprozesse eingebunden ist.

259. Zwar indiziert beispielsweise die Studie von Avignon u. a. (2025), dass Mindestpreise für landwirtschaftliche Produkte im Einzelfall wohlfahrtsfördernd sein und die Einkommensstabilität der Landwirtschaft verbessern können. Dies gilt insbesondere bei einer ungleichen Verteilung der Verhandlungsmacht. Aber selbst in diesen Fällen sollte von einer hoheitlichen Implementierung solcher Ansätze abgesehen werden. Es ist in der Regel unwahrscheinlich, dass eine behördliche Festsetzung des wohlfahrtsoptimalen Preises gelingt. Zudem wären erhebliche bürokratische Strukturen für die Umsetzung notwendig. Beides führt zu erheblichen Zweifeln, ob die wohlfahrtsfördernde Wirkung auch in der Praxis erreicht werden kann.

¹⁵⁸ Dies gilt jedoch nur, wenn ein ausreichendes internationales Angebot vorhanden ist. Zudem könnten die Preise im Ausland steigen, sobald die Nachfrage aus Deutschland zunimmt.

260. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union sieht daher aus gutem Grund keine Mechanismen zur automatischen Preisstützung im Fall niedrigerer Preise für Agrarerzeugnisse mehr vor.¹⁵⁹ An diesem Grundsatz sollte auch im Kontext der Diskussion um das Verbot des Verkaufs landwirtschaftlicher Erzeugnisse unter Produktionskosten festgehalten werden.

Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten



Rechtslage in Europa

In einigen Mitgliedstaaten der EU ist es verboten, Lebensmittel zu Preisen unterhalb der Produktionskosten zu kaufen.

EU-Ebene: Bestrebungen für Maßnahmen, damit landwirtschaftliche Betriebe nicht unter ihren Produktionskosten verkaufen müssen.

Deutschland: Verbot wurde geprüft, vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) abgelehnt und nicht eingeführt.



Kritik der Monopolkommission

Ein solches Verbot könnte dazu führen, dass Betriebe weniger Anreize haben, ihre Produktionskosten zu optimieren. Drohende Verluste sind teils sinnvoll, um Überproduktion zu vermeiden.

Hoher bürokratischer Aufwand, um Verbot durchzuführen – Kosten müssten produktspezifisch erfasst und zugeordnet werden.

Bisher fehlende Evidenz für Wirksamkeit des Verbots.

4.1.2 Rahmenbedingungen auf Effizienzsteigerungen ausrichten

261. Die Wettbewerbsposition landwirtschaftlicher Betriebe lässt sich vor allem durch Effizienzsteigerungen verbessern. Ein wesentlicher Treiber dieser Effizienz ist der bereits seit längerem beobachtete Strukturwandel hin zu größeren Betriebseinheiten. Größere Betriebe können Skaleneffekte nutzen. Fix- und Verwaltungskosten lassen sich auf höhere Produktionsmengen verteilen, wodurch die durchschnittlichen Kosten pro Einheit sinken. Gleichzeitig reduziert

¹⁵⁹ Dies bedeutet jedoch nicht, dass derartige Maßnahmen aus der agrarpolitischen Debatte verschwunden wären. So wurde noch im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur GAP-Reform 2022/23 vom Europäischen Parlament eine Ausweitung der Krisenregelungen vorgeschlagen, die bis zu zwingenden Abgaben und Mengenbeschränkungen reichen und automatisch bei Unterschreiten bestimmter Preise aktiviert werden sollten.

sich der bürokratische Aufwand pro Einheit, weil administrative Vorgänge und behördliche Auflagen bei einer größeren Fläche oder bei einer größeren Nutztierhaltung weniger stark ins Gewicht fallen – ein Aspekt, der insbesondere kleine Höfe unverhältnismäßig belastet. Darüber hinaus schaffen größere Strukturen bessere Investitionsanreize. Moderne Maschinen und digitale Systeme, etwa moderne Erntetechnik oder automatisierte Melksysteme, amortisieren sich schneller, wenn die daraus resultierenden Produktivitätsgewinne auf ein umfangreiches Produktionsvolumen wirken. Auch das Risikomanagement profitiert von der Größe. Durch eine breitere Produktionsbasis und stärkere Finanzierungsmöglichkeiten können größere Betriebe Marktschwankungen und Preisvolatilitäten besser abfedern.

262. Der bereits laufende Anpassungsprozess, bei dem die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe sinkt und die verbleibenden Betriebe größer werden, sollte nicht künstlich aufgehalten, sondern durch geeignete Rahmenbedingungen unterstützt werden. Die Monopolkommission betont jedoch auch, dass größere Betriebseinheiten zwar wirtschaftliche Vorteile bieten, jedoch gleichzeitig die Gefahr besteht, dass kleine Höfe, die für Tierwohl, Landschaftspflege und bäuerliche Tradition von Bedeutung sind, verloren gehen. Auch diese gesellschaftlichen Ziele muss die Politik mitberücksichtigen. Diese gesellschaftlichen Ziele können jedoch nicht allein durch die Aufrechterhaltung ineffizienter Strukturen erreicht werden; vielmehr sollten sie durch ergänzende Maßnahmen wie gezielte Förderprogramme für ökologische Leistungen und soziale Aufgaben unterstützt werden. Insgesamt erfordert die Stärkung der Wettbewerbsposition der Landwirtschaft ein ausgewogenes Zusammenspiel von Skaleneffekten, technologischem Fortschritt und einer Politik, die Anreize für effiziente, innovative und nachhaltige Betriebsführungen schafft.

263. Größe allein ist jedoch nicht die einzige Möglichkeit, die Effizienz zu erhöhen. Auch kleinere landwirtschaftliche Betriebe können durch den gezielten Einsatz innovativer, datengesteuerter Technologien erhebliche Produktivitätsgewinne erzielen. So ermöglichen Anwendungen des precision farming es, mithilfe von GPS, Sensoren und datenbasierten Modellen Feld- und Tierbewirtschaftung punktgenau zu steuern. So können etwa Düngemittel exakt dort eingesetzt werden, wo sie benötigt werden, was Kosten senkt und gleichzeitig Erträge pro Hektar steigert. Innovative, datengestützte Technologien erlauben ein besseres Ressourcenmanagement, das schneller auf Wetter- oder Marktveränderungen reagieren kann. Auf diese Weise können auch kleine Höfe die Kostenstruktur ihrer Betriebe nachhaltig verbessern.

264. Die politischen Rahmenbedingungen sollten somit Anreize für den Einsatz moderner Technologien schaffen, sodass auch kleinere Betriebe von Effizienzgewinnen profitieren können. Hierzu gehört eine leistungsorientierte Ausgestaltung von Subventionen, die nicht mehr vorwiegend flächenbasiert, sondern an Produktivität, Innovationsfähigkeit und Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet ist. Durch solche zielgerichteten Förderinstrumente werden betriebswirtschaftlich ineffiziente Strukturen nicht künstlich erhalten, sondern notwendige Anpassungsprozesse beschleunigt. Darüber hinaus können vereinfachte Bürokratie, verbesserter Zugang zu Kapital und Förderprogramme für digitale Innovationen sowohl großen als auch kleinen Betrieben helfen, Investitionen zu tätigen und ihre Wettbewerbsfähigkeit langfristig zu stärken.

265. Wenn ohnehin Fördermittel und Subventionen zur Verfügung gestellt werden, sollten diese in erster Linie innovationsorientiert an kleinere Betriebe vergeben werden. Die Digitalisierung der Landwirtschaft sollte dabei so gefördert werden, dass nicht neue Abhängigkeiten für die landwirtschaftlichen Betriebe entstehen, z. B. von Maschinenherstellern oder Datenkonzernen. Gerade auch kleinere und mittlere Betriebe haben in Zeiten des Umbruchs eine Chance, wenn sie sich konsequent und rasch umstellen. Das politische Umfeld sollte Unternehmmergeist und Innovationsfreude bei kleinen und mittleren Unternehmen gezielt stärken, auch durch die Einbindung in Innovationshubs und KI-Projekte. Zu allererst muss Politik dafür allerdings Bürokratie abbauen und so neue Handlungsspielräume eröffnen.

Bürokratiebelastung in der Landwirtschaft

Bürokratie und Regulierung stellen landwirtschaftliche Betriebe vor große Herausforderungen. Durch ungleiche Bürokratiebelastungen, insbesondere bezüglich der Betriebsgröße, können Wettbewerbsverzerrungen entstehen.



Arbeitszeit

Landwirtinnen und Landwirte wenden rund 25 Prozent ihrer Arbeitszeit für Bürokratie auf.



Zielkonflikte

Regulierung verfolgt wichtige gesellschaftliche Ziele (z. B. Tierwohl und Umweltschutz), steht aber in Konkurrenz zur unternehmerischen Freiheit



Betriebsgröße

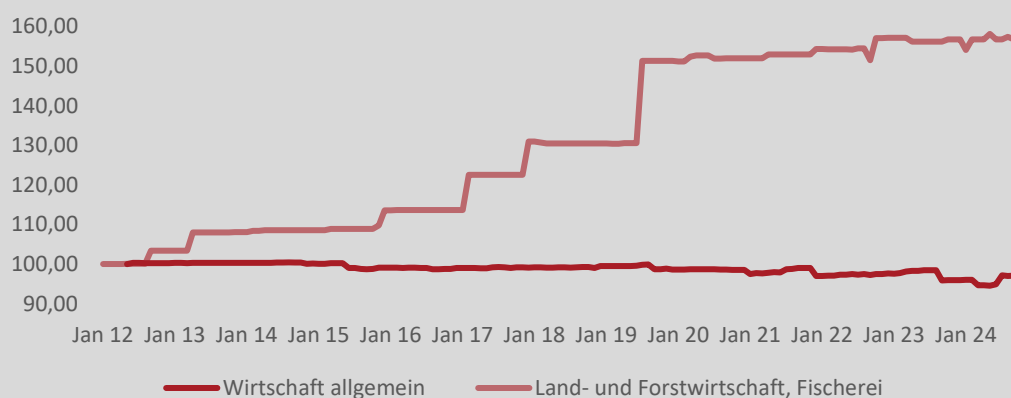
Große Betriebe profitieren von Skaleneffekten und können Bürokratie kostengünstiger erfüllen. Kleinere Betriebe sind überproportional belastet.



Kosten

Die Bürokratiebelastung der Landwirtschaft durch Bundesrecht lag 2019 bei rund EUR 620 Mio. und ist seither um über 50 Prozent gestiegen:

Bürokratiekostenindex des Statistischen Bundesamtes



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Statistisches Bundesamt (2021).

4.1.3 Privilegierung von Genossenschaften nur unter Beachtung des Wettbewerbs

266. Landwirtschaftliche Betriebe haben außerdem die Möglichkeit, sich in Erzeugerorganisationen – in der Regel Genossenschaften – zusammenzuschließen und Produktion oder Vertrieb teilweise zu bündeln.¹⁶⁰ Teilweise entwickeln sich diese Genossenschaften auch zu großen Unternehmen auf der Herstellerebene. So ist der zweitgrößte deutsche Schweineschlachtbetrieb Westfleisch genossenschaftlich organisiert, ebenso wie drei der fünf größten deutschen Molkerieen (DMK, Hochland und Arla). Diese Erzeugerorganisationen spielen im System der GAP eine wichtige Rolle und sollen dazu beitragen, dass die früher stark von staatlichen Eingriffen beeinflusste Marktorganisation durch die Marktteilnehmer – insbesondere die Landwirtschaft – selbst erfolgen kann. Sofern sie staatlich anerkannt werden, steht ihnen eine Reihe besonderer Rechte sowie (finanzieller) Förderungen zu. Unter anderem sind sie innerhalb ihres Aufgabenbereichs nicht an die Beschränkungen des Kartellverbotes gebunden.¹⁶¹

¹⁶⁰ Auch die Zusammenarbeit mit bestimmten Teilen der Herstellerebene (Herstellung von Agrarerzeugnissen) in einer Genossenschaft ist möglich.

¹⁶¹ Grundsätzlich finden sowohl das europäische Kartellverbot als auch die entsprechenden Regelungen der Mitgliedstaaten allerdings auch im Agrarsektor Anwendung, vgl. Art. 42 S. 1 AEUV und Art. 206 GMO sowie EuGH, C-137/00, 9. September 2003, Milk Marque, Rz. 67.

Kartellverbot in der Landwirtschaft

Sowohl das EU-Kartellverbot (Art. 101 AEUV) als auch das deutsche Pendant (§ 1 GWB) gelten grundsätzlich auch in der Landwirtschaft. Allerdings gibt es umfangreiche Ausnahmen.

Allgemeine Privilegierung der Landwirtschaft (§ 28 GWB, Art. 209 GMO)

Erlaubt sind Vereinbarungen (zwischen landwirtschaftlichen Betrieben) über Erzeugung oder Absatz sowie die gemeinsame Nutzung von Produktionsmitteln.

Grenze: Nicht erlaubt sind verbindliche Preisabsprachen und Vereinbarungen, die den Wettbewerb ausschließen.

Privilegierung von Agrarorganisationen (§ 6 AgrarOLkG, Art. 152, 209 ff. GMO)

Erlaubt sind Vereinbarungen innerhalb von anerkannten Agrarorganisationen:

- Erzeugerorganisationen dürfen im Namen ihrer Mitglieder die Erzeugung übernehmen, Produktionskosten optimieren, die Erzeugung vermarkten und Verträge über die Lieferung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse aushandeln (Art. 152 Abs. 1a GMO, § 8 AgrarOLkV). Dies schließt auch verbindliche Preisabsprachen zwischen den beteiligten landwirtschaftlichen Betrieben innerhalb der Erzeugerorganisation mit ein
- Branchenverbände dürfen unterstützende Tätigkeiten wie Wissensgenerierung, Markttransparenz, Produktionsverbesserung oder Unterstützung bei Transformationsprozessen und effizienterer Absatzgestaltung übernehmen (Art. 157 Abs. 1 lit. c GMO, § 14 Abs. 2 AgrarOLkV).

Grenze: Nicht erlaubt sind Vereinbarungen, die den Wettbewerb ausschließen (Art. 152 Abs. 1c, Art. 209 Abs. 1 GMO, § 4 Abs. 3 AgrarOLkG)

Sonderfall: Privilegierung von Nachhaltigkeitsvereinbarungen (Art. 210a GMO)

Erlaubt sind Vereinbarungen, die darauf abzielen, einen höheren als den vorgeschriebenen Nachhaltigkeitsstandard anzuwenden zwischen Erzeugern und ihren Organisationen und im Verhältnis zu anderen Marktteilnehmern, z. B. Herstellern oder dem Lebensmitteleinzelhandel.

Dieser Sonderfall hat im deutschen Recht bisher keine Entsprechung.

267. Landwirtschaftlichen Betrieben wird dadurch ermöglicht, ihre Produktion gemeinsam zu verarbeiten und zu vermarkten. Dies stärkt ihre Verhandlungsposition gegenüber ihren meist

konzentrierteren Abnehmern und ermöglicht auch die Belieferung größerer Nachfrager. Zudem können Genossenschaften einen Rahmen bilden, Produktionsmittel gemeinsam zu beschaffen und zu nutzen. Dies kann dazu beitragen, Skalenvorteile zu heben, die einzelne Betriebe alleine nicht realisieren können. Insbesondere im Milchsektor ist es zudem üblich, dass bäuerliche Genossenschaften die von ihren Mitgliedern gelieferte Milch nicht nur bündeln, sondern selbst zu Endkundenprodukten weiterverarbeiten.

268. Die mit einem echten Konsolidierungsprozess einhergehenden Effizienzsteigerungen kann die Zusammenarbeit in den Genossenschaften jedoch nicht vollumfänglich ersetzen. Hierfür lassen sich insbesondere zwei Gründe anführen: Erstens sind über Genossenschaften nicht alle Kosten skalierbar. Insbesondere immobile Produktionsmittel wie beispielsweise eine Melkmaschine können nur schwer zwischen mehreren Betrieben geteilt werden. Zweitens erfolgt in Fällen, in denen die Genossenschaften auch die Weiterverarbeitung übernehmen, eine teilweise vertikale Integration der Landwirtschaft auf die nächste Wertschöpfungsebene. Die Vertikale Integration führt dazu, dass die Landwirtschaft verstärkt den Auswirkungen schwankender Weltmarktpreise ausgesetzt sind, Kostenschocks jedoch weiter individuell tragen. Hinzu kommt, dass diese begrenzten Konsolidierungsmöglichkeiten die Anreize zu einer echten effizienzsteigernden Konsolidierung der Landwirtschaft einschränken können.

269. Die Ausnahmen vom Kartellverbot können dazu beitragen, die Marktposition der stark zersplitterten Landwirtschaft, die sich zunehmend konzentrierten Abnehmern gegenüberstellt, zu stärken. Aus einer höheren Marktkonzentration auf der Ebene der Landwirtschaft muss sich allerdings nicht zwingend eine bessere Verhandlungsposition ergeben. Die ökonomische Literatur legt vielmehr nahe, dass das Konzept der gegengewichtigen Nachfragemacht nicht universell gültig ist. Vielmehr sind die Auswirkungen auf die Preise und Wohlfahrt stark kontextabhängig. Ausschlaggebend sind insbesondere die Art des Wettbewerbs, die Vertragskonditionen zwischen Hersteller und Einzelhändler und die spezifischen Marktbedingungen (vgl. hierzu noch unten, Kapitel 4.2.2.2).

270. Kritischer zu bewerten sind Instrumente wie die Freistellung von Nachhaltigkeitsvereinbarungen gemäß Art. 210a GMO, die eine Zusammenarbeit der Landwirtschaft mit den höher konzentrierten nachgelagerten Wertschöpfungsstufen ermöglichen. Es ist insofern darauf hinzuweisen, dass derartige Kooperationen auch ein Instrument zur Ausübung von Marktmacht der Hersteller und des Lebensmitteleinzelhandels sein können. Bei den in diesem Rahmen geführten Verhandlungen dürfte die Nachfragemacht keine geringere Rolle spielen als außerhalb. Dadurch können beispielsweise Anforderungen an landwirtschaftliche Produkte durchgesetzt werden, die sich zulasten der Landwirtschaft auswirken. Aus gutem Grund sind die – ebenfalls vom Kartellverbot freigestellten – wertschöpfungsstufenübergreifenden Branchenverbände auf unterstützende Tätigkeiten beschränkt.¹⁶² Eigene Produktionstätigkeiten sind ihnen ebenso untersagt wie Mengen- und Preisabsprachen oder andere Wettbewerbsverzerrungen (§ 14 Abs. 3 AgrarOLkV).

¹⁶² Z. B. Wissensgenerierung, Markttransparenz, Produktionsverbesserung oder Unterstützung bei Transformationsprozessen und effizienterer Absatzgestaltung, vgl. § 14 Abs. 2 AgrarOLkV, Art. 157 Abs. 1 lit. c GMO.

271. Die Monopolkommission weist zudem darauf hin, dass auch der Wettbewerb unter landwirtschaftlichen Betrieben eine wichtige Funktion erfüllt und zu Effizienzsteigerungen, Kostensenkungen, günstigen Preisen und Innovationen beiträgt. Die wettbewerbsrechtliche Privilegierung der Landwirtschaft und der Erzeugerorganisationen steht deswegen stets unter dem Vorbehalt, dass sie den Wettbewerb nicht ausschließt.

272. Die Kartellfreistellungen haben zur Folge, dass das Binnenverhältnis zwischen der Genossenschaft und ihren Mitgliedern nur noch stark eingeschränkt anhand des Verbotes wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen überprüft werden kann. Auch das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung und die Unfair Trade Practices (UTP)-Regulierung des AgrarOLkG kommen faktisch nur eingeschränkt zur Anwendung (vgl. hierzu noch unten, Kapitel 4.3). Für Lieferverhältnisse innerhalb von bäuerlichen Genossenschaften geht die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) als zuständige UTP-Durchsetzungsbehörde von einer Art Genossenschaftsprivileg aus. Die Vertretung der Genossenschaftsmitglieder in den wesentlichen Entscheidungsgremien führe dazu, dass sie den Milchauszahlungspreis indirekt selbst beeinflussen könnten. Ein höherer Preis ermögliche auch höhere Ausschüttungen an die Landwirte (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2022b, S. 3 f.).

273. Eine solche zurückhaltendere Überprüfung der Lieferbedingungen bäuerlicher Genossenschaften im Vergleich zu anderen Abnehmern landwirtschaftlicher Erzeugnisse erscheint angesichts der engen Verbindung zu ihren bäuerlichen Mitgliedern grundsätzlich vertretbar. Das Genossenschaftsmodell nebst Andien- und Abnahmeverpflichtung kann eine wichtige Absicherung für die Landwirtschaft sein und unterscheidet sich daher von anderen Lieferverhältnissen.

274. Allerdings sollten für eine solche Privilegierung mehrere Bedingungen erfüllt sein. So sollten die Anreize der auf Ebene der Genossenschaft entscheidenden Personen denen der bäuerlichen Mitglieder entsprechen. Gerade bei größeren (Produktions-)Genossenschaften kann die Governance-Struktur zu Problemen führen, die eine wettbewerbsrechtliche Privilegierung nicht mehr rechtfertigen. Es können erhebliche Prinzipal-Agent-Konflikte auftreten, wenn etwa der operative Leitungsstab einer Genossenschaft besonders mächtig ist und nicht mehr angemessen von den bäuerlichen Genossinnen und Genossen kontrolliert werden kann. In diesen Fällen besteht das Risiko, dass die Exekutivorgane den vermeintlich leichteren Weg wählen und den Preisdruck, der von den Käufern der Produkte der Genossenschaft ausgeht, zu bereitwillig über die Auszahlungspreise an die genossenschaftlichen Mitglieder weitergeben. In Fällen, in denen die handelnden Personen in der Genossenschaft keine aktiven Landwirtinnen und Landwirte sind, ist daher gesondert zu überprüfen, ob eine geeignete Kontrolle der Leitung durch die Mitglieder und entsprechende Anreizinstrumente bestehen.

275. Außerdem ist erforderlich, dass die bäuerlichen Mitglieder das Geschäftsmodell und die damit einhergehenden Konsequenzen und Verbindlichkeiten frei eingehen können. Das ist insbesondere bei großen genossenschaftlich strukturierten Agrarkonzernen mit professionellem Management wichtig, bei denen die Kontrolle der Unternehmensführung durch die landwirtschaftlichen Eigentümer schwächer ausfallen kann. Sofern landwirtschaftliche Betriebe aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen von der Genossenschaft abhängig sind, besteht die das

Privileg rechtfertigende Sondersituation nicht mehr und sie ist wie jedes andere Lieferverhältnis zu bewerten. Dies kann der Fall sein, wenn die betreffende Genossenschaft der einzige relevante Abnehmer der bäuerlichen Produkte ist und die landwirtschaftlichen Betriebe insofern von ihr abhängig sind. Zudem bestehen in der Praxis Vertragsgestaltungen, die den Austritt der Mitglieder aus einer Genossenschaft, z. B. durch überlange Kündigungsfristen oder Fristen für die Rückzahlung der Genossenschaftseinlagen, erschweren.

276. Das Bundeskartellamt hat sich mit dieser Problematik 2016 befasst und allgemeine Grundsätze hierfür aufgestellt (Bundeskartellamt, 2018). Das Genossenschaftswesen ist auch aus Sicht der Monopolkommission eine herausragende Institution. Seine Ziele können aber nur erreicht werden, wenn die Interessen der Mitglieder ganz im Vordergrund stehen. Es ist daher zu begrüßen, dass die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung das Genossenschaftsprivileg im Rahmen des AgrarOLkG nur unter den beiden genannten Voraussetzungen zur Anwendung bringen will und diese in der „Arla Foods“-Entscheidung einer eingehenden Prüfung unterzogen hat (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2022b, S. 4 ff.). Auch in zukünftigen Fällen unter Beteiligung bäuerlicher Genossenschaften ist eine sorgfältige Prüfung erforderlich, ob eine besondere Behandlung aufgrund der Genossenschaftseigenschaft gerechtfertigt ist. Sofern dies nicht der Fall ist, ist auch in diesen Fällen eine effektive Durchsetzung des Kartellverbotes, des Missbrauchsverbotes und der UTP-Regulierung erforderlich (vgl. hierzu noch unten, Kapitel 4.3).

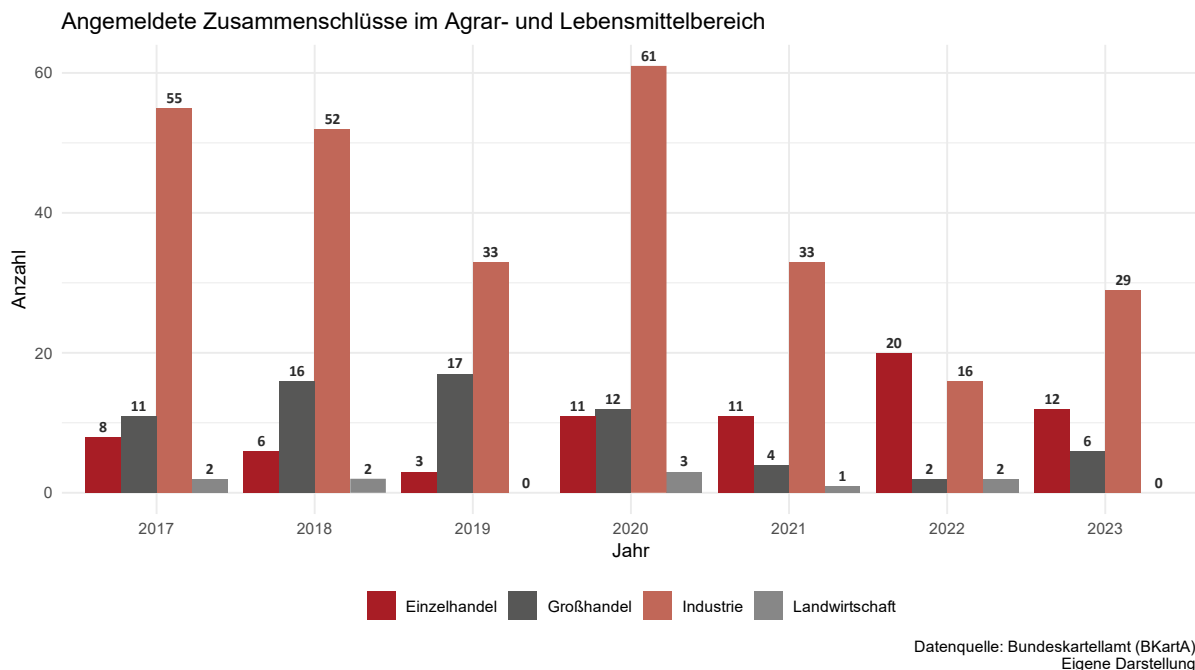
4.2 Zusammenschlusskontrolle verschärfen

277. Der Zuwachs an Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel sowie auf der Herstellerbene beruht sowohl auf organischem Wachstum als auch auf Zusammenschlüssen zwischen konkurrierenden Unternehmen.¹⁶³ So hatte das Bundeskartellamt in den Jahren 2017 bis 2023 über 71 Zusammenschlüsse im Lebensmitteleinzelhandel zu prüfen (Abbildung 4.1), von denen einige mit Nebenbestimmungen, die meisten aber unbedingt freigegeben wurden.¹⁶⁴ Die letzte vollständige Untersagung datiert aus dem Jahr 2015 und betraf den Zusammenschluss Edeka/Kaiser's Tengelmann, der entgegen der Empfehlung der Monopolkommission im Wege der Ministererlaubnis genehmigt wurde (BKartA, B2-96/14, 6. Juli 2015, Edeka/Tengelmann bestätigt von OLG Düsseldorf, VI-Kart 5/16 (V), 23. August 2017; Bundesminister für Wirtschaft und Energie, IB2 – 22 08 50/01, 9. März 2016; Monopolkommission, 2015). Hinzu kommen 279 Zusammenschlüsse auf der Ebene der lebensmittelverarbeitenden Industrie, die ganz überwiegend freigegeben wurden. Die Ebene der Landwirtschaft spielt dagegen in der Fusionskontrollpraxis keine Rolle.

¹⁶³ Zusammenschlüsse zwischen Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels einerseits und der Herstellerbene andererseits können ebenfalls wettbewerbslich bedenklich sein. Auf solche Zusammenschlüsse wird noch unter Kapitel 4.2.2.2 eingegangen.

¹⁶⁴ Letzteres schließt allerdings Änderungen, die während des Verfahrens von den Beteiligten auf Anregung des Bundeskartellamtes am Zusammenschluss vorgenommen wurden, nicht aus.

Abbildung 4.1: Beim Bundeskartellamt angemeldete Zusammenschlüsse in der Lebensmittellieferkette 2017-2023



Eigene Darstellung; Quelle: Angaben des Bundeskartellamtes

278. Das Bundeskartellamt hat die Zusammenschlusskontrolle in der Lebensmittellieferkette bereits an entscheidenden Stellen geschärft, konnte aber den problematischen Konzentrationsprozess nicht entscheidend eindämmen. Dieser Prozess wurde im Lebensmitteleinzelhandel auch durch große Zusammenschlüsse geprägt, mit denen Lebensmitteleinzelhändler Konkurrenten vom Markt nehmen konnten (vgl. Tz. 288). Das Bundeskartellamt selbst hat im Jahr 2015 darauf hingewiesen, dass insbesondere größere Zusammenschlüsse zu erheblichen wettbewerblichen Problemen auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten des Lebensmitteleinzelhandels führen (BKartA, B2-96/14, 6. Juli 2015, Edeka/Tengelmann, Tz. 106 ff.).

279. Seitdem hat die Konzentration noch zugenommen. Hierzu haben weitere Zusammenschlüsse beigetragen. Ausdrücklich genannt seien die Übernahme der Tengelmänn-Standorte durch Edeka im Wege der Ministererlaubnis sowie die Übernahme eines Großteils der Real-Standorte durch Edeka und Kaufland. Hinzu kommt eine Reihe kleinerer Zusammenschlüsse, die kumulativ zu diesem Zuwachs beigetragen haben, bei denen nach Auffassung des Bundeskartellamtes allerdings keine wettbewerblichen Bedenken bestanden.

280. Einen ähnlichen Konzentrationsprozess hat die fleischverarbeitende Industrie in Deutschland durchgemacht, wobei hier Zusammenschlüsse im Vergleich zu organischem Wachstum eine geringere Rolle gespielt haben.¹⁶⁵ Auch in der Milchwirtschaft zeigen sich Tendenzen eines solchen Konzentrationsprozesses anhand von mehreren großen Zusammenschlüssen.¹⁶⁶ Die obigen Analysen zeigen, dass in etwa zeitgleich mit der zunehmenden Konzentration auch die

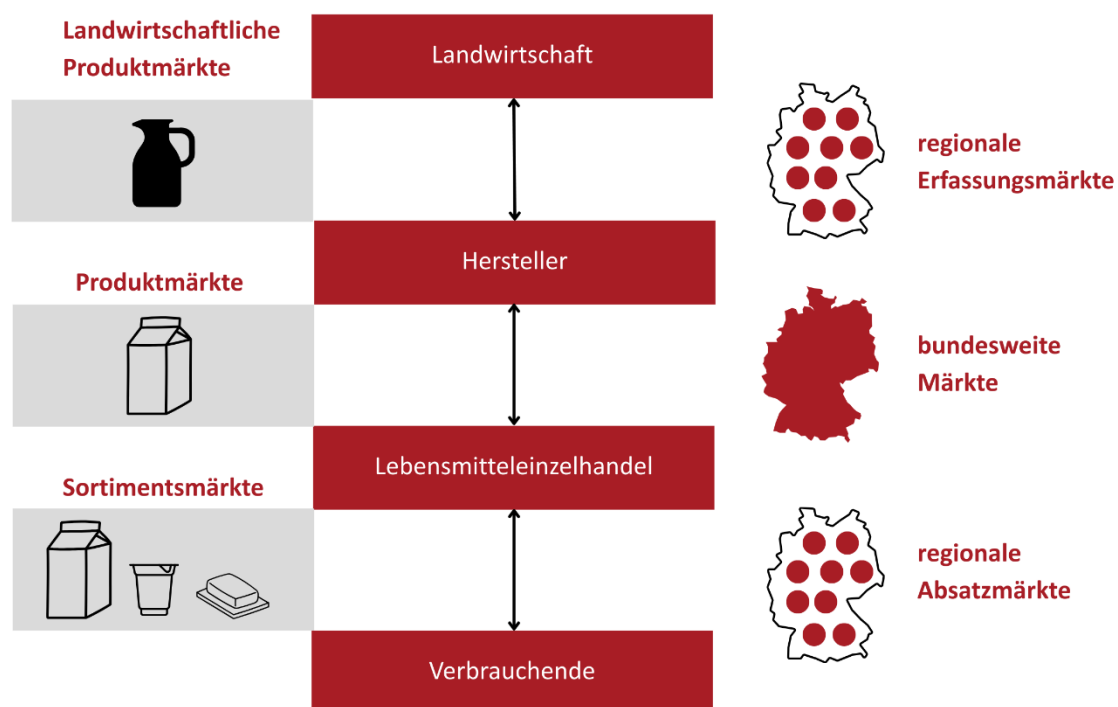
¹⁶⁵ Vgl. Kapitel 3.3.6.

¹⁶⁶ Vgl. Kapitel 3.2.6.

Preisaufschläge auf Hersteller- und Einzelhandelsebene und somit auch die Schere zwischen den Auszahlungspreisen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und den Preisen der nachgelagerten Stufen zugenommen haben. Auch wenn kausale Zusammenhänge empirisch nicht zu validieren sind, scheinen die Zusammenhänge zwischen Konzentration und Preisentwicklung aus der ökonomischen Theorie heraus jedoch recht plausibel.

281. Ein Grund für diese Entwicklung ist, dass der einzelfallbezogene Ansatz der Zusammenschlusskontrolle, der Absatz- und Beschaffungsmärkte separat in den Blick nimmt, nicht in der Lage ist, die lieferkettenübergreifenden Effekte angemessen zu erfassen. Dazu trägt auch der bisherige Fokus auf einzelne regionale Märkte an den jeweiligen „Enden“ der Lieferkette – also den Märkten für Verbrauchsgüter und landwirtschaftliche Produkte – bei, während die Beschaffungsmärkte des Lebensmitteleinzelhandels bei den Herstellern bundesweit abgegrenzt werden (Abbildung 4.2).

Abbildung 4.2: Marktabgrenzung in der Lebensmittellieferkette



Eigene Darstellung

282. Die Zusammenschlusskontrolle darf sich jedoch nicht darauf beschränken, einzelne Märkte und die Effekte des jeweiligen Zusammenschlusses hierauf in den Blick zu nehmen, sondern muss vermehrt die gesamte Lieferkette betrachten. Hierzu zählt auch – worauf das Bundeskartellamt in der Vergangenheit hingewiesen hat –, die Rückkoppelungseffekte zwischen den Absatz- und den Beschaffungsmärkten in den Blick zu nehmen (BKartA, B2-36/11, 16. November 2011, Tönnies/Schlachthof Tummel, Tz. 163; BKartA, B2-96/14, 31. März 2015, Edeka/Tengelmann, Tz. 128 ff.). Aus Sicht der Monopolkommission wird die Fusionskontrolle in der

Praxis nicht immer den Marktrealitäten mit der inzwischen an vielen Stellen gestiegenen Konzentration gerecht. Es spricht viel dafür, dass es öfter als bislang angenommen durch Zusammenschlüsse zu einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs kommt. Dies wirkt sich sowohl horizontal zulasten verbliebener kleinerer Wettbewerber¹⁶⁷ als auch vertikal zulasten von Lebensmittellieferanten, insbesondere der Landwirtschaft, aus.

283. Nachfolgend werden Ansatzpunkte identifiziert, die bei künftigen Entscheidungen über Zusammenschlussvorhaben im Lebensmitteleinzelhandel und auf der Herstellerebene berücksichtigt werden sollten. Eine strengere Fusionskontrolle würde in der Folge nach Einschätzung der Monopolkommission Preisaufschläge sowie die beobachteten Preisdivergenzen begrenzen. Zur Unterstützung können Ex-post-Evaluationen vergangener Entscheidungen äußerst hilfreich sein (vgl. hierzu noch unten, Kapitel 4.4).

4.2.1 Marktübergreifende Effekte stärker berücksichtigen

4.2.1.1 Lokale Absatzmärkte dominieren Entscheidungspraxis im Lebensmitteleinzelhandel

284. Grundlage für die Feststellung der im Einzelfall tatsächlich herrschenden Wettbewerbsverhältnisse ist die Abgrenzung der in sachlicher und räumlicher Hinsicht relevanten Märkte. Auf der Absatzseite des Lebensmitteleinzelhandels erfolgt die sachliche Marktabgrenzung nicht produktbezogen; es handelt sich vielmehr um Sortimentsmärkte (OLG Düsseldorf, VI-Kart 5/16 (V), 23. August 2017, Rz. 57 ff. (juris); BKartA, B2-83/20, 22. Dezember 2020, Tz. 113 ff.; BKartA, B2-85/20, 17. März 2021, Tz. 140 ff.). Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass Verbraucherinnen und Verbraucher typischerweise abstrakt erwarten, in Geschäften des Lebensmitteleinzelhandels ein Bündel bestimmter Produkte vorzufinden.¹⁶⁸ Zu dem einheitlichen Sortimentsmarkt zählen sowohl Vollsortimenter als auch Discounter. Die Unterschiede zwischen den Einzelhandelstypen bei Sortimentsbreite und -tiefe sowie der Preisgestaltung berücksichtigt das Bundeskartellamt erst im Rahmen der wettbewerblichen Würdigung des Zusammenschlusses (BKartA, B2-85/20, 17. März 2021, Edeka/Real, Tz. 187). Der Facheinzelhandel (wie Drogerien und Getränkemärkte) und das Nahrungsmittelhandwerk (wie Bäcker und Metzger) bieten zwar kein Lebensmittelsortiment an. Sie werden daher nicht zum sachlich relevanten Markt gezählt. Gleichwohl kann von ihnen Wettbewerbsdruck ausgehen.

285. Die räumliche Marktabgrenzung hat das Bundeskartellamt zuletzt anhand der tatsächlichen Einzugsgebiete der Filialen anhand von Kundendaten auf Basis von Postleitzahlen ermittelt. Dabei wird unterschieden zwischen weiträumigeren Einzugsgebieten sowie Kerngebieten, aus denen zwei Drittel der Kundinnen und Kunden stammen und in denen die Auswirkungen eines Zusammenschlusses im Einzelfall besonders spürbar wären. Die Kerngebiete stehen des-

¹⁶⁷ Vgl. dazu oben, Tz. 45.

¹⁶⁸ Hierzu gehören neben Nahrungs- und Genussmitteln (Food) etwa auch Körperpflegeprodukte, Reinigungsmittel und Tiernahrung (Non-Food I), aber nicht mehr Bekleidung, Elektrogeräte, Sportartikel etc. (Non-Food II).

halb im Fokus der wettbewerblichen Würdigung (BKartA, B2-83/20, 22. Dezember 2020, Kaufland/Real, Tz. 130 ff.; BKartA, B2-85/20, 17. März 2021, Edeka/Real, Tz. 159 ff., Bundeskartellamt, 2024a).

286. Dabei betrachtet das Bundeskartellamt das Wettbewerbspotenzial der Unternehmensgruppen des Lebensmitteleinzelhandels trotz der genossenschaftlichen Strukturen einiger Lebensmitteleinzelhändler grundsätzlich einheitlich. Den Edeka-Verbund, zu dem unter anderem selbstständige Einzelhändler und Regionalgesellschaften zählen, betrachtet das Bundeskartellamt mittlerweile als verbundene Unternehmen gemäß § 36 Abs. 2 GWB (BKartA, B2-85/20, 17. März 2021, Edeka/Real, Tz. 15). Demnach stellt der gesamte Edeka-Verbund aus kartellrechtlicher Sicht ein Unternehmen im Sinne einer wirtschaftlichen Einheit dar. Bei der ähnlich strukturierten Rewe-Gruppe tendiert das Bundeskartellamt offenbar in eine ähnliche Richtung und geht von verflochtenen Unternehmen gemäß § 18 Abs. 3 Nr. 5 GWB bzw. einer wettbewerblichen Einheit aus (BKartA, B2-85/20, 17. März 2021, Edeka/Real, Tz. 29). Auch Aldi Nord und Aldi Süd betrachtet das Bundeskartellamt als faktischen Gleichordnungskonzern und wirtschaftliche Einheit (Bundeskartellamt, 2022). Dies kann relevant sein für das Vorliegen eines Zusammenschlusstatbestands und bei der Frage nach der Zurechnung von Umsätzen für die Prüfung der Anmeldepflicht sowie von Marktanteilen und sonstigen Kriterien, die Bedeutung für die Bewertung der Marktstellung eines Unternehmens haben (vgl. § 18 Abs. 3 GWB). Würden die einzelnen Händler nicht als Verbund angesehen, würde zwischen ihnen auch nicht das Konzernprivileg gelten. Absprachen innerhalb der Genossenschaft wären dann gegebenenfalls als wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen anzusehen. Die Monopolkommission teilt die Einschätzung des Bundeskartellamts, dass das wettbewerbliche Potenzial der genannten Gruppen einheitlich zu erfassen ist.

287. Wenn durch den angestrebten Zusammenschluss der Wettbewerb auf den zuvor abgegrenzten Märkten erheblich behindert wird, insbesondere wenn eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt wird (§ 36 Abs. 1 S. 1 GWB), ergreift das Bundeskartellamt Maßnahmen. Typischerweise verlangt das Bundeskartellamt, dass einzelne besonders problematische Filialen nicht übernommen oder an Dritte abgegeben werden.¹⁶⁹

288. Das Bundeskartellamt hat die Übernahme von Kaiser's Tengelmann durch Edeka im Jahr 2015 untersagt, weil es absatzseitig in zahlreichen Markträumen – insbesondere in Berlin und München sowie in mehreren Städten in Nordrhein-Westfalen – eine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs festgestellt hatte (BKartA, B2-96/14, 31. März 2015, Edeka/Tengelmann, Tz. 238 ff.). Bereits 2010 hatte das Bundeskartellamt ebenfalls Edeka dazu verpflichtet, im Rahmen der Übernahme des Softdiscounters Plus mehrere Filialen an Rewe und andere Wettbewerber abzugeben, um Wettbewerbsprobleme in regionalen Absatzmärkten zu verhindern (Bundeskartellamt, 2008a; 2008b). Bei der Übernahme der Filialen des insolventen Lebensmitteleinzelhändlers Real durch Edeka und Kaufland 2020/21 verpflichtete das Bundeskartellamt zu einem Verzicht auf die Übernahme problematischer Filialen (BKartA, B2-83/20, 22. Dezember 2020, Kaufland/Real; B2-85/20, 17. März 2021, Edeka/Real; jeweils Ziff. I. A. 1. des Tenors). Auch beim Rückkauf einiger von Globus übernommener Filialen durch Kaufland

¹⁶⁹ Letzteres erfolgt im Regelfall durch Nebenbestimmungen gemäß § 40 Abs. 3 GWB.

erwirkte das Bundeskartellamt, dass Kaufland auf die Übernahme von einer der fünf Filialen verzichtete, weil die Schwarz-Gruppe, zu der Kaufland gehört, in deren Einzugsgebiet ohnehin schon marktführend war (Bundeskartellamt, 2024a). Das Bundeskartellamt hat aber auch immer wieder die weitere Verstärkung der vier führenden Gruppen ohne weitere Maßnahmen akzeptiert (vgl. zuletzt den Beitritt von Konsum Leipzig und Konsum Dresden zum Edeka-Verbund (Bundeskartellamt, 2024b; 2024c)).

4.2.1.2 Lokale Beschaffungsmärkte bei Herstellern relevant

289. Ebenso wie in Fällen unter Beteiligung des Lebensmitteleinzelhandels untersucht das Bundeskartellamt bei horizontalen Zusammenschlüssen auf Herstellerebene, ob dadurch wirksamer Wettbewerb erheblich behindert würde, insbesondere ob zu erwarten ist, dass er eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt. Diese Voraussetzungen werden wiederum in beide Richtungen entlang der Lieferkette – einerseits beschaffungsseitig zur Landwirtschaft und andererseits absatzseitig zum Lebensmitteleinzel- bzw. -großhandel – geprüft.

290. Beschaffungsseitig werden die Märkte anhand landwirtschaftlicher Produkte regional abgegrenzt. Hersteller, deren Geschäftsmodell auf der Erfassung bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse beruht – z. B. Molkereien, Schlachthöfe oder Getreidehandel –, haben auf diesen Märkten mitunter sehr hohe Marktanteile, die teilweise schon zur Untersagung von Zusammenschlüssen oder einer Freigabe nur mit Nebenbestimmungen geführt haben. Auch hierbei ist in erster Linie relevant, inwiefern die jeweiligen landwirtschaftlichen Produkte aus Sicht der Marktgegenseite austauschbar sind. Beispielsweise hat das Bundeskartellamt überprüft – und verneint –, ob Schlachtschweine und Schlachtsauen demselben sachlichen Markt zuzurechnen sind. (BKartA, B2-36/11, 16. November 2011, Tönnies/Schlachthof Tummel, Tz. 63 ff.; BKartA, B4-100/24, 11. Juni 2025, Tönnies/Vion, Tz. 244 ff.).¹⁷⁰ Ähnlich geht das Bundeskartellamt auch bei der Marktabgrenzung zur Erfassung von Getreide und Ölsaaten vor, wobei dort die Frage der Austauschbarkeit aus Sicht der Nachfrager gegenüber der Angebotsumstellungsflexibilität bedeutsamer ist (vgl. etwa BKartA, B2-112/14, 24. März 2015, GoodMills/Premium Mühlen Gruppe, Tz. 39; BKartA, Fallbericht, B2-64/14, 16. Januar 2015, BayWa/RaiWa Lobsing).

291. Die Einflüsse von Zusammenschlüssen auf die wettbewerblichen Beziehungen der Herstellerebene zu der Landwirtschaft werden vom Bundeskartellamt prinzipiell anhand derselben Faktoren untersucht wie bei den Beschaffungsmärkten des Lebensmitteleinzelhandels. Relevant sind dabei beispielsweise die Marktanteile oder auch die Ausweichalternativen für den Absatz der Landwirtschaft. Auf den nach landwirtschaftlichen Produkten abgegrenzten Märkten haben Unternehmen, deren Geschäftsmodell die Herstellung bestimmter Produkte für die Verbraucherebene ist, in der Regel keine nennenswerte Nachfragemacht, da sie mit deutlich

¹⁷⁰ Erzeugung, Erfassung, Schlachtung und Weiterverarbeitung von Sauen und Schweinen unterscheiden sich derart, dass Erzeuger und Schlachter nicht in der Lage sind, ihre Produktion kurzfristig umzustellen. Schlachtschweine werden gemästet und im Alter von ca. 8 Monaten mit einem Schlachtgewicht von ca. 95 kg geschlachtet. Sauen werden dagegen als Muttertiere für Ferkel gehalten und erst nach mehreren Jahren mit einem Schlachtgewicht von rund 160 kg geschlachtet. Schlachtschweine haben deswegen eine erheblich höhere Fleischqualität, die sich auch für den Frischfleischverkauf eignet. Sauenfleisch wird dagegen überwiegend in der Wurstproduktion verwendet.

mehr Unternehmen als auf den Absatzmärkten im Wettbewerb stehen (vgl. etwa für die Rohware Obst BKartA, B2-23/21, 24. Juni 2021, Andros/Spreewaldhof, Tz. 153 und 241). Bei der wettbewerblichen Prüfung der meisten Zusammenschlüsse spezialisierter Lebensmittelhersteller finden (landwirtschaftliche) Beschaffungsmärkte daher von vornherein keine Berücksichtigung.¹⁷¹

292. Anders ist dies bei Unternehmen, deren Geschäftsmodell die unmittelbare Erfassung eines oder mehrerer bestimmter landwirtschaftlicher Produkte und gegebenenfalls deren Weiterverarbeitung ist. Dabei werden die Märkte in räumlicher Hinsicht regional anhand der Transportmöglichkeiten des jeweiligen landwirtschaftlichen Produktes und der dadurch determinierten tatsächlichen Erfassungsradien der von dem Zusammenschluss betroffenen Standorte abgegrenzt.

293. Beispielsweise tendiert das Bundeskartellamt zu räumlichen Erfassungsmärkten für Schlachtsauen und -schweine mit einem Radius von 200 km (BKartA, B2-36/11, 16. November 2011, Tönnies/Schlachthof Tummel, Tz. 121 ff., 153 ff.; BKartA, B4-100/24, 11. Juni 2025, Tönnies/Vion, Tz. 248 ff.). Bei Rohmilch geht es von Erfassungsradien zwischen 50 und 200 km aus (BKartA, Fallbericht, B2-56/14, 26. Juni 2014, Arla/Eupener Genossenschaftsmolkerei; BKartA, B4-90/22, 22. Februar 2023, Theo Müller/FrieslandCampina, Tz. 303 ff.). Dabei spielen die tatsächlichen Erfassungsradien eines Standortes eine größere Rolle als die theoretisch möglichen Transportdistanzen des erfassten landwirtschaftlichen Produktes.¹⁷² Auf den regional abgegrenzten Erfassungsmärkten bestehen teilweise erhebliche Marktanteile einzelner Unternehmen, die vor allem auf den Erfassungsmärkten für Sauen bzw. Schweine sowie Getreide bereits zu Untersagungen von Zusammenschlüssen geführt haben.¹⁷³ Zusammenschlüsse auf den Erfassungsmärkten für Rohmilch haben dagegen noch keine wettbewerblichen Bedenken des Bundeskartellamtes hervorgerufen.¹⁷⁴

4.2.1.3 Marktübergreifende Betrachtungen notwendig

294. Die Monopolkommission begrüßt den Ansatz des Bundeskartellamtes, die räumliche Marktabgrenzung anhand des tatsächlichen Einzugsgebiets einzelner Standorte vorzunehmen. Er ermöglicht es, tatsächliche Auswirkungen der Übernahme einzelner Standorte auf den loka-

¹⁷¹ Vgl. z. B. die Entscheidungen BKartA, Fallbericht, B2-117/09, 12. April 2010, Homann/Nadler; BKartA, Fallbericht, B2-73/18, 4. Juli 2018, Intersnack/Tyrells; BKartA, Fallbericht, B2-34/20, 11. März 2020, Krüger/Peeters; BKartA, Fallbericht, B2-92/21, 13. Dezember 2021, Refresco/Hansa-Heemann.

¹⁷² Vgl. etwa auf der einen Seite BKartA, Fallbericht, B2-64/14, 16. Januar 2015, BayWa/RaiWa Lobsing: Radien von 30 km zur Erfassung von Getreide und Ölsaaten um bestimmte Agrarhandelsstandorte; auf der anderen Seite BKartA, B2-112/14, 24. März 2015, GoodMills/Premium Mühlen Gruppe, Tz. 66, 111: EU-weiter Beschaffungsmarkt für Hartweizen, da die Beteiligten ihre Bedarfe durch internationale Landhandelsunternehmen deckten.

¹⁷³ Vgl. etwa BKartA, B2-36/11, 16. November 2011, Tönnies/Schlachthof Tummel; BKartA, Fallbericht, B2-64/14, 17. November 2014 (Rücknahme der Anmeldung zwischen BayWa und RaiWa Lobsing, Bundeskartellamt, 2021b (Freigabe des Zusammenschlusses zwischen RWZ und RaiWa Kassel erst nach Änderungen), Bundeskartellamt, 2025a (Tönnies/Vion).

¹⁷⁴ Vgl. etwa BKartA, Fallbericht, B2-56/14, 26. Juni 2014, Arla/Eupener Genossenschaftsmolkerei; BKartA, B4-90/22, 22. Februar 2023, Theo Müller/FrieslandCampina, Tz. 325 ff.

len Wettbewerb zu erfassen. Auf diese Weise kann verhindert werden, dass lokal marktbeherrschende Filialen des Einzelhandels oder Erfassungsstandorte der Hersteller entstehen, von denen Verbraucherinnen und Verbraucher bzw. die Landwirtschaft abhängig sind. Bei Filialen des Lebensmitteleinzelhandels in urbanen Gebieten mit einem großen Anteil fußläufiger Kundenschaft dürfte diese Marktabgrenzung sogar noch enger als auf Postleitzahlbasis vorzunehmen sein, um der Entstehung lokaler oligopolistischer Strukturen entgegenzuwirken.

295. Gleichzeitig besteht allerdings das Risiko, dass durch die Betrachtung lokaler Märkte überregionale Auswirkungen eines Zusammenschlusses aus dem Blickfeld geraten. Die Auswirkungen von Zusammenschlüssen mehrerer Lebensmitteleinzelhändler auf den Wettbewerb können über filialspezifisch lokal abgegrenzte Märkte hinausgehen. Sofern die Übernahme von Filialstandorten zu einem allgemeinen Größen- oder Flächenwachstum des Unternehmens führt, kann dieses durch Skaleneffekte, z. B. bei Logistik, notwendigen Investitionen und Marketing, zu Vorsprüngen gegenüber Wettbewerbern führen. Unternehmen können den gemeinsamen Einkauf, Onlineangebote und Kundenbindungsprogramme stärken. Sie haben möglicherweise auch wesentlich bessere Finanzierungsmöglichkeiten und strahlen darüber hinaus eine gegebenenfalls einschüchternde Macht aus. Die Übernahme einzelner Standorte bedeutet auch, dass diese nicht durch neu in den Markt eintretende Händler übernommen werden können. Insgesamt gehen daher die Wettbewerbswirkungen über die Effekte auf den lokalen Wettbewerb zwischen einzelnen Standorten hinaus. Die vier starken Konzerne des Lebensmitteleinzelhandels können mit jeder Übernahme eines Standorts ihre (gemeinsame) Macht ausbauen.

296. Gleiches gilt bei Zusammenschlüssen auf der Herstellerebene. Der Fokus auf lokale Erfassungsmärkte birgt das Risiko, im Rahmen der Zusammenschlusskontrolle die Entstehung flächendeckender Unternehmen und die damit einhergehenden Vorteile nicht richtig zu erfassen. Überregionale Nachfrager mit starken Logistiknetzen können zudem ihre Nachfrage einfacher zwischen Erfassungsgebieten verschieben und dadurch die Angebotsmacht der landwirtschaftlichen Anbieter schwächen.

297. Die Monopolkommission schlägt daher vor, neben lokalen Märkten künftig noch stärker die Auswirkungen von Zusammenschlüssen auf räumlich weiter abgegrenzte Marktgebiete in den Blick zu nehmen, um das Gesamtschadenspotenzial der Zusammenschlüsse zu ermitteln. Die Fusionskontrolle hat insofern die Aufgabe, auch wettbewerbliche Risiken abzubilden, die über die Betrachtung einzelner – sehr kleiner – geografischer Märkte hinausgehen. Hierfür ist es erforderlich, überregionale Entwicklungen in den Blick zu nehmen und zu überprüfen, wie sie die Wettbewerbssituation auf den verschiedenen Ebenen beeinflussen und auf die lokale Wettbewerbssituation rückwirken. Diese marktübergreifenden Betrachtungen werden angesichts der erheblich erleichterten Vernetzung der einzelnen Standorte über Daten immer bedeutsamer. Digitalisierung und Datenmanagement werden in Zukunft noch stärker den Wettbewerb prägen.

298. Zur Bestimmung des jeweiligen Marktgebiets könnte das Kriterium homogener Wettbewerbsbedingungen, das bei der Marktabgrenzung ohnehin Anwendung findet, stärker betont werden. Dazu müsste das Bundeskartellamt das Gebiet ermitteln, (1) innerhalb dessen die

Wettbewerbsbedingungen hinreichend homogen sind und (2) das sich spürbar von den Wettbewerbsbedingungen außerhalb dieses Gebietes unterscheidet. Wichtigster verbindender Faktor dürfte die Zugehörigkeit der vom jeweiligen Zusammenschluss betroffenen Standorte sowie deren Wettbewerber zu überregionalen Unternehmen sein, die den einzelnen Standorten strukturell übergeordnet sind und wesentliche wirtschaftliche Aktivitäten für diese übernehmen. Dieser Ansatz würde dazu beitragen, marktübergreifende Unternehmens- und Wettbewerbsstrukturen zu berücksichtigen, die den Wettbewerb zwischen den Zusammenschlussbeteiligten und ihren Wettbewerbern sowohl auf den standortbezogenen lokalen Märkten als auch auf übergeordneten Marktgebieten determinieren.

299. Im Lebensmitteleinzelhandel dürfte angesichts der vier großen, bundesweit tätigen Lebensmitteleinzelhändler im Regelfall ein bundesweites Marktgebiet abzugrenzen sein. Es tritt in der Analyse der Auswirkungen von Zusammenschlüssen auf den Wettbewerb neben die Betrachtung der lokalen, durch die Einzugsgebiete der Filialen bestimmten, geografischen Märkte. Dadurch können überregionale Wettbewerbsvorteile (vgl. Tz. 295), deutlich besser abgebildet werden. Umso weniger Wettbewerb auf diesen übergeordneten Marktgebieten besteht, umso stärker dürften diese Vorteile auch auf den Wettbewerb auf den lokalen Märkten einwirken.

300. Auf der Herstellerebene sollten die Einzugsgebiete der betroffenen Standorte zukünftig nicht nur anhand der tatsächlichen Lieferbeziehungen abgegrenzt werden, sondern auch die Gebiete anhand der theoretisch wirtschaftlich realisierbaren Transportmöglichkeiten des Produktes untersucht werden, damit auch potenzielle Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Wettbewerb berücksichtigt werden können. Um die wettbewerblichen Effekte von Zusammenschlüssen auf die landwirtschaftlichen Produktmärkte umfassen zu erfassen, sollten künftig dementsprechend (1) das tatsächliche Einzugsgebiet der Standorte, (2) ein weiter abgegrenztes Marktgebiet anhand der theoretischen Transportmöglichkeiten sowie (3) ein Marktgebiet basierend auf dem Kriterium homogener Wettbewerbsbedingungen – im Regelfall anhand der räumlichen Ausdehnung der betroffenen Unternehmen und ihrer Wettbewerber – zugrunde gelegt werden.

301. Eine über den lokal abgegrenzten Markt hinausgehende Gesamtschau von Märkten ist dem Wettbewerbsrecht auch nicht fremd. Das Bundeskartellamt betont in seinem Leitfaden zur Marktbeherrschung in der Fusionskontrolle, dass die wettbewerbliche Analyse eines Zusammenschlusses grundsätzlich alle Marktstrukturfaktoren und Wettbewerbsbedingungen umfasst. Hierzu kann auch eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen sein, die auch das Umfeld der Märkte oder den Zusammenhang zwischen Märkten in die Untersuchung mit einbezieht (Bundeskartellamt, 2012a, Tz. 23). Dabei betont das Amt besonders die Bedeutung der sog. Randsubstitution, also des wettbewerblichen Einflusses von (räumlich) benachbarten Märkten (Bundeskartellamt, 2012a, Tz. 77 f.).

302. Auch der Gesetzgeber hat in § 19a GWB anerkannt, dass Unternehmen marktübergreifend bedeutende Wettbewerbsstellungen haben können, die ein kartellrechtliches Eingreifen erforderlich machen können. Das ist bislang vor allem als Phänomen der Digitalunternehmen

anerkannt. Die klassische Marktabgrenzung, die solche marktübergreifenden Effekte nicht abbildet, dürfte aber in allen Branchen mit zunehmender Vernetzung an Bedeutung verlieren.

303. Insbesondere bei Zusammenschlüssen im Lebensmitteleinzelhandel führt das Bundeskartellamt üblicherweise auch solche marktübergreifenden Betrachtungen durch. Im Zusammenschlussverfahren Edeka/Plus hat das Bundeskartellamt beispielsweise mehrere angrenzende lokale Märkte zu einem „Cluster“ zusammengefasst, um die Ausweichmöglichkeiten der Nachfrager auf umliegende Regionalmärkte abbilden zu können (so etwa BKartA, B2-333/07, 30. Juni 2008, Edeka/Plus, S. 47 ff.). Ähnlich ging es 2015 im Rahmen der Edeka/Tengelmann-Entscheidung vor und nahm eine Gesamtbetrachtung relevanter städtischer Marktgebiete vor, die über die nach Einzugsgebiet abgegrenzten Märkte hinausgingen (BKartA, B2-96/14, 31. März 2015, Edeka/Tengelmann, Tz. 211 ff.). In den Entscheidungen Kaufland/Real und Edeka/Real hat es auf Basis der Abgrenzung realer Einzugsgebiete anhand von Kundendaten (dazu Tz. 284) sowohl das „Kerngebiet“, in dem zwei Drittel der Filialumsätze erzielt wurden, als auch das Gesamteinzugsgebiet (90 Prozent der Umsätze) in den Blick genommen (BKartA, B2-85/20, 17. März 2021, Edeka/Real, Tz. 163 ff.; BKartA, B2-83/20, 22. Dezember 2020, Kaufland/Real, Tz. 130 ff.). Darüber hinaus hat es regelmäßig auch regionalmarktübergreifende Strukturkriterien wie überregionale Marktzutrittsschranken, den Zugang zu den Absatz- und Beschaffungsmärkten, Zugang zu Verkaufsflächen berücksichtigt, um seine Analyse zu stützen (vgl. BKartA, B2-333/07, 30. Juni 2008, Edeka/Plus, S. 74 ff.; BKartA, B2-96/14, Edeka/Tengelmann, Tz. 332 ff.; BKartA, B2-83/20, 22. Dezember 2020, Kaufland/Real, Tz. 194 ff.; BKartA, B2-85/20, 17. März 2021, Edeka/Real, Rz. 220 ff.). Im Vergleich zur Analyse des Wettbewerbs auf den lokalen Märkten traten diese Betrachtungen in Bedeutung und Umfang allerdings deutlich zurück. Für die Zukunft erscheint es jedoch geboten, ihnen mehr Aufmerksamkeit zu widmen und sie systematisch zu untersuchen.

304. Diese Vorgehensweise wird auch in anderen Sektoren angewandt, in denen typischerweise sehr kleine, regionale Märkte abgegrenzt werden. Ein Beispiel hierfür sind Zusammenschlüsse zwischen Fluglinien, denen grundsätzlich eine streckenbezogene Marktabgrenzung zugrunde liegt. Diese wurde sowohl durch das Bundeskartellamt als auch die Europäische Kommission verschiedentlich durch eine Gesamtschau ergänzt, bei der auch die Marktsituation auf nicht von dem Zusammenschluss betroffenen Nebenstrecken oder die Netzwerkqualität des betroffenen Marktes und damit die Gesamtheit der betroffenen Strecken betrachtet wurde (BKartA, B9-56/09, 04. September 2009, Air Berlin/TUIfly, S. 17 ff.; Europäische Kommission, M.11071, 03. Juli 2024, Lufthansa/MEF/ITA, Tz. 463 f., 1908 ff.). Noch einen Schritt weiter ging das Bundeskartellamt im Fall Lufthansa/Condor und grenzte – im Kontext des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung – den relevanten Markt für Zubringerflüge als europaweites Netz von Flugstrecken mit Endpunkt an den Drehkreuzflughäfen ab (BKartA, B9-21/21, 29. August 2022, Lufthansa/Condor, Tz. 338 ff.). Nach Auffassung des OLG Düsseldorf berücksichtigt diese Vorgehensweise die auf den lokalen Strecken wirkenden Wettbewerbskräfte allerdings nicht mehr hinreichend (OLG Düsseldorf, VI-Kart 8/22 (V), 10. Mai 2024, Tz. 65 ff. (juris)).

305. Als weiteres Beispiel für eine Gesamtschau von Märkten sei auf die im Rahmen der Bagatellmarktklausel (§ 36 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 GWB) zur Anwendung gekommene Bündeltheorie verwiesen. Sie ermöglichte es, bei der Ermittlung der Umsatzgrenze mehrere räumlich oder sachlich benachbarte Märkte zu einem einheitlichen Markt zusammenzufassen (Kahlenberg, 2025, Tz. 213). Mittlerweile hat der Gesetzgeber diese marktübergreifende Betrachtung kodifiziert, um auch gesamtwirtschaftliche Bedeutungen zu erfassen, die bei der Abgrenzung der einzelnen Märkte nicht zum Tragen kommt (Bundesregierung, 2020, S. 92). Auf eine räumliche oder sachliche Nähe der einzelnen Märkte kommt es dabei nicht mehr an (Thomas, 2025, Tz. 659).

306. Die Monopolkommission empfiehlt bei der Bewertung von Zusammenschlussvorhaben, immer auch eine Analyse des marktübergreifenden Wettbewerbs vorzunehmen. Das gilt insbesondere, wenn die Marktabgrenzung typischerweise lokal oder regional vorgenommen wird, etwa im Lebensmitteleinzelhandel und bei bestimmten Herstellern. Die Analyse der marktübergreifenden Effekte sollte gleichberechtigt neben der Abgrenzung und Untersuchung lokaler Märkte stehen, um sowohl die Wettbewerbskräfte, die auf einzelne Filialen oder Standorte wirken, als auch marktübergreifende Faktoren angemessen zu berücksichtigen.¹⁷⁵

307. Die Untersagung eines Zusammenschlusses im Lebensmitteleinzelhandel oder auf Herstellerbene kann dementsprechend zum einen gerechtfertigt sein, wenn auf einzelnen lokalen Märkten marktbeherrschende Stellungen entstehen oder wirksamer Wettbewerb erheblich behindert wird. Zum anderen können aber auch überregionale, marktübergreifende Effekte einen entsprechenden Wettbewerbsschaden mit sich bringen. Angesichts der bereits bestehenden erheblichen Marktkonzentration des Lebensmitteleinzelhandels sowie auf einzelnen Herstellermärkten liegt dies insbesondere nahe, wenn ein Zusammenschluss dazu beiträgt, die bereits jetzt marktübergreifend bestehende Konzentration noch deutlich zu erhöhen. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn in den vom Zusammenschluss betroffenen lokalen Märkten eine solche Folge nicht eintritt.

4.2.2 Vertikale Beziehungen angemessen untersuchen

308. Auf den Märkten, die die Beziehungen „innerhalb“ der Lebensmittellieferkette – insbesondere zwischen Lebensmitteleinzelhandel und Herstellern – betreffen, dominiert eine überregionale, meist deutschlandweite Marktabgrenzung. Sachlich werden Produktmärkte zugrunde gelegt. Bei der Untersuchung der Auswirkungen ist insbesondere die sehr starke Position des Lebensmitteleinzelhandels auf den Beschaffungsmärkten bzw. den Absatzmärkten der Hersteller ein wiederkehrendes Thema. Sie wird allerdings nach Auffassung der Monopolkommission bei Zusammenschlüssen unter Lebensmitteleinzelhändlern durch das Bundeskartellamt gegenwärtig nicht hinreichend gewürdigt (dazu 4.2.2.1). Im Gegenzug wird er allerdings bei Zusammenschlüssen auf Herstellerbene selbst bei hohen Konzentrationen als Argument für die Freigabe herangezogen (4.2.2.2). Zukünftig an Bedeutung zunehmen dürfte die Frage,

¹⁷⁵ Vgl. zur Notwendigkeit, auch die auf lokalen Märkten wirkenden Wettbewerbskräfte weiterhin in den Blick zu nehmen, OLG Düsseldorf, VI-Kart 5/16 (V), 23. August 2017, Edeka/Tengelmann, Rz. 79 (juris); OLG Düsseldorf, VI-Kart 8/22 (V), 10. Mai 2024, Lufthansa/Condor, Rz. 65 ff. (juris).

wie die zunehmende vertikale Integration des Lebensmitteleinzelhandels auf die Hersteller-ebene zu bewerten ist (4.2.2.3).

4.2.2.1 Beschaffungsseite des Lebensmitteleinzelhandels: Marktkonzentration stärker berücksichtigen

309. Anders als auf der Absatzseite des Lebensmitteleinzelhandels findet der Sortimentsgedanke beschaffungsseitig keine Anwendung. Die sachlich relevanten Märkte sind die einzelnen Produkte oder Produktgruppen des Lebensmitteleinzelhandels (Bundeskartellamt, 2014, S. 118 ff.; vgl. auch Chauve/Di Giovanni Bezzi, 2024). Die Hersteller, welche die Marktgegen-
seite des nachfragenden Handels bilden, haben sich meist entsprechend spezialisiert. Zudem erfolgt auch bei Produkten, die typischerweise gemeinsam hergestellt werden, keine gemeinsame Beschaffung durch den Lebensmitteleinzelhandel. Das Bundeskartellamt tendiert bei den meisten Produkten zu einer getrennten Betrachtung von Herstellermarken einerseits sowie Händler- bzw. Eigenmarken andererseits (BKartA, B2-96/14, 6. Juli 2015, Edeka/Tengelmann, Tz. 641, 665 ff.; BKartA, B2-51/16, 28. Oktober 2016, Rewe/Coop, Tz. 276, zweifelnd – wegen der hohen Umstellungsflexibilität der Lieferanten – in Bezug auf Frischmilch Tz. 279). Darüber hinaus erfasst das Amt in der Regel auch gesamt- sowie warengruppenbezogene Beschaffungsvolumina. In räumlicher Hinsicht werden die Beschaffungsmärkte nicht lokal, sondern bundesweit abgegrenzt. Das Bundeskartellamt erkennt sogar „Tendenzen zu einer Internationalisierung“, hob aber am Anfang des Jahrzehnts noch hervor, dass „die Vertriebsstrukturen nach wie vor weitgehend nationalen Charakter haben“ (BKartA, B2-83/20, 22. Dezember 2020, Kauf-
land/Real, Tz. 522 f.; BKartA, B2-85/20, 17. März 2021, Edeka/Real, Tz. 925).

310. Bei Zusammenschlüssen unter Beteiligung eines Unternehmens aus der Spitzengruppe des Lebensmitteleinzelhandels (Edeka, Rewe, Schwarz-Gruppe, Aldi) führt das Bundeskartellamt stets eine ausführliche Untersuchung der Beschaffungsmärkte durch. Ausdrücklich betont hat das Amt diesen Grundsatz beispielsweise im Rahmen des Zusammenschlusses Edeka/Tengelmann im Jahr 2015 (BKartA, B2-96/14, 31. März 2015, Edeka/Tengelmann, Tz. 105). Diese Vorgehensweise hat ihre Grundlage unter anderem in der im Jahr 2014 abgeschlossenen Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel, in deren Rahmen das Amt festgestellt hat, dass die vier führenden Lebensmitteleinzelhändler einen strukturellen Vorteil in der vertikalen Beziehung zu Lebensmittelherstellern haben und dadurch auf dem Beschaffungsmarkt hohe Nachfragemacht ausüben könnten (Bundeskartellamt, 2014, S. 406 f.). Auch wenn bereits zuvor durchaus der Wettbewerb auf den Beschaffungsmärkten analysiert wurde, erfolgt dies seit der Sektoruntersuchung mit einer ausgeprägteren Tiefe. Hierzu dürfte auch die Einführung des SIEC-Tests durch die achte GWB-Novelle im Jahr 2013 beigetragen haben, der es nach Auffassung des Bundeskartellamtes ermöglicht, die Auswirkungen eines Zusammenschlusses auf den Wettbewerb in den Beschaffungsmärkten vollständig und ökonomisch sachgerecht zu erfassen (Bundeskartellamt, 2014, S. 411).

311. Das bedeutendste Kriterium bei der Untersuchung der wettbewerblichen Beziehungen und der Machtverhältnisse zwischen dem Lebensmitteleinzelhandel und seinen Lieferanten stellt das Beschaffungsvolumen der Zusammenschlussbeteiligten dar. Mit einer höheren Be-

schaffungsmenge steigt die Bedeutung des jeweiligen Lebensmitteleinzelhändlers für den Lieferanten, wodurch jener eine bessere Verhandlungsposition hat und vorteilhaftere Einkaufskonditionen durchsetzen kann. Das Bundeskartellamt konnte in der Sektoruntersuchung zum Lebensmitteleinzelhandel zeigen, dass höhere Beschaffungsvolumina zu günstigeren Einkaufskonditionen führen (Bundeskartellamt, 2014, S. 372, 376). Daneben überprüfte das Bundeskartellamt in diesen Fällen, ob den Lieferanten auf einzelnen Absatzmärkten andere Abnehmer oder alternative Vertriebskanäle als gleichwertige Ausweichalternativen zur Verfügung stehen. Auf einzelnen Beschaffungsmärkten sowie marktübergreifend wurde die Nachfragemacht des Lebensmitteleinzelhandels über dessen Marktanteile sowie die Abstände zu den Wettbewerbern betrachtet. Als weitere Indizien für oder gegen eine erhebliche Wettbewerbsbehinderung hat das Bundeskartellamt die zwischen Lebensmitteleinzelhandel und Herstellern ausgehandelten Konditionen sowie eine mögliche Konzentration auf der Herstellerseite, die als Gegengewicht die Nachfragemacht des Lebensmitteleinzelhandels eingrenzen könnte, herangezogen (BKartA, B2-83/20, 22. Dezember 2020, Kaufland/Real, Tz. 194 ff.; BKartA B2-85/20, 17. März 2021, Edeka/Real, Tz. 220 ff).

312. Insbesondere größere Zuwächse bei den Einkaufsvolumina einer der vier großen Lebensmitteleinzelhändler führen regelmäßig zu einer kritischen Bewertung des betreffenden Zusammenschlusses. So hat das Bundeskartellamt den Zusammenschluss Edeka/Tengelmann im Jahr 2015 nicht nur aufgrund einer absatzseitig festgestellten erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs in zahlreichen Markträumen untersagt, sondern auch, weil auf der Beschaffungsseite infolge des Zusammenschlusses eine wichtige Ausweichalternative für die Lieferanten wegfallen würde. Auf mindestens elf Beschaffungsmärkten sei deshalb eine Wettbewerbsbehinderung zu erwarten (BKartA, B2-96/14, 6. Juli 2015 Edeka/Tengelmann, bestätigt von OLG Düsseldorf, VI-Kart 5/16 (V), 23. August 2017; Bundesminister für Wirtschaft und Energie, IB2 – 22 08 50/01, 9. März 2016; vgl. auch Monopolkommission, 2015). Auch bei der Übernahme der Real-Standorte durch Edeka und Kaufland hat das Bundeskartellamt auf mehreren Beschaffungsmärkten eine Wettbewerbsbehinderung festgestellt und die Zusammenschlüsse nur mit Nebenbestimmungen freigegeben (BKartA, B2-83/20, 22. Dezember 2020 Kaufland/Real; BKartA B2-85/20, 17. März 2021, Edeka/Real). Eine vorgesehene Verpflichtung zur Veräußerung von Real-Standorten an mittelständische Wettbewerber zielte auch darauf ab, diese bei der Beschaffung zu stärken (dazu bereits Monopolkommission, 2022, Tz. 193).

313. Zusammenschlüsse, die nur geringe Änderungen der Beschaffungsvolumina eines der vier großen Lebensmitteleinzelhandelsunternehmen betreffen, werden vom Bundeskartellamt deutlich unkritischer gesehen. So wurden die Beschaffungsmärkte zwar auch bei den Zusammenschlüssen Edeka/Handelshof und Rewe/Lekkerland – jeweils eine Übernahme eines Großhändlers durch einen Lebensmitteleinzelhändler – ausführlich betrachtet. Allerdings erhöhten die Zusammenschlüsse die Einkaufsvolumina auf den relevanten Märkten jeweils nur um 0,5 Prozent, sodass eine Verstärkung der Verhandlungsposition gegenüber den Herstellern auf der vorgelagerten Wertschöpfungsstufe nicht zu erwarten war (BKartA, Fallbericht, B2-55/19, 1. Juli 2019, Edeka/Handelshof; BKartA, Fallbericht, B2-40/19, 09. Oktober 2019, Rewe/Lekkerland). Ähnliches hat das Amt bei den Zusammenschlüssen Rewe/Coop und Kaufland/Globus

festgestellt (BKartA, B2-51/16, 28. Oktober 2016, Rewe/Coop, Tz. 235 ff.; Bundeskartellamt, 2024a).

314. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass das Bundeskartellamt bisher weder eine marktbeherrschende Stellung eines einzelnen Unternehmens noch eine kollektiv marktbeherrschende Stellung der vier großen Lebensmitteleinzelhändler auf den Beschaffungsmärkten festgestellt hat. Eine Untersagung aufgrund eines Zuwachses an Marktanteilen auf den Beschaffungsmärkten ist nur dann möglich, wenn dadurch wirksamer Wettbewerb erheblich behindert wird. Sofern durch den Zusammenschluss jedoch eine marktbeherrschende Stellung verstärkt wird, kommt es nicht auf einen bestimmten Grad an Spürbarkeit an (BGH, KVR 81/23, 28. Mai 2024, EON/Rheinenergie, Rz. 12 f.). Insbesondere bei Märkten mit bereits hohem Konzentrationsgrad genügt schon eine geringfügige Beeinträchtigung des verbliebenen oder potenziellen Wettbewerbs für eine relevante Verstärkungswirkung (BGH, KVR 34/20, 12. Januar 2021, CTS Eventim/Four Artists, Rz. 16 ff.). Dann können auch Zusammenschlüsse untersagt oder mit angemessenen Nebenbestimmungen freigegeben werden, die nur zu einem geringen Anstieg der Beschaffungsvolumina führen. Damit muss lediglich eine Verstärkung der marktbeherrschenden Stellung durch den Zusammenschluss im jeweiligen Einzelfall nachgewiesen werden. Auf den Umfang kommt es dagegen nicht an.

315. Auf den Absatzmärkten hat das Bundeskartellamt die Gefahr des Entstehens einer marktbeherrschenden Stellung bei der Übernahme einzelner Filialen erkannt und diese dementsprechend unterbunden (vgl. Tz. 288). Anfang des Jahrzehnts vereinten die vier größten Lebensmitteleinzelhändler auch auf den Beschaffungsmärkten bereits mehr als 85 Prozent des Volumens des gesamten Lebensmitteleinzelhandels auf sich, während kleinere Lebensmitteleinzelhändler zusammen auf 10 Prozent kamen (BKartA, B2-83/20, 22. Dezember 2020, Kaufland/Real, Tz. 533). Angesichts der weiter steigenden Konzentration des Lebensmitteleinzelhandels dürfte der Anteil der großen Lebensmitteleinzelhändler seither weitergewachsen sein.

316. Soweit die Beschaffungsmärkte wie bisher national abgegrenzt werden, spricht viel dafür, dass auf einzelnen Produktmärkten ebenfalls ein gemeinsamer Marktanteil in dieser Größenordnung besteht. Damit würde er die Schwelle für die Vermutung des Bestehens einer gemeinsamen Marktbeherrschung aus § 18 Abs. 6 Nr. 2 GWB überschreiten und ohne Berücksichtigung von Aldi auch die Schwelle aus § 18 Abs. 6 Nr. 1 GWB. Das Bundeskartellamt hält diese Vermutung mittlerweile allerdings für widerlegt, da grundsätzlich von intensivem Wettbewerb zwischen den einzelnen Unternehmensgruppen sowohl auf der Absatz- als auch auf der Beschaffungsseite auszugehen sei (BKartA, B2-83/20, 22. Dezember 2020, Kaufland/Real, Tz. 459 ff.).

317. Angesichts der Entwicklung der Marktkonzentration sowie der Entwicklung der Preisaufschläge und der Verbraucherpreise im Lebensmitteleinzelhandel in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, bestehen an dieser Einschätzung allerdings erhebliche Zweifel (vgl. Kapitel 2.3). Auch das Bundeskartellamt hat in der Vergangenheit erwogen, dass die Spitzengruppe des Lebensmitteleinzelhandels auf den Beschaffungsmärkten ein marktbeherr-

schendes Oligopol bilde und dadurch ein unverzichtbarer Abnehmer bei fehlenden Ausweichmöglichkeiten für die Lebensmittelhersteller sei (BKartA, B2-96/14, 6. Juli 2015, Edeka/Tengelmann, Tz. 110 f.). Seitdem hat die Marktkonzentration weiter zugenommen.

318. Die Monopolkommission empfiehlt daher, bei künftigen Entscheidungen über horizontale Zusammenschlüsse unter Beteiligung einer der vier großen Lebensmitteleinzelhändler genauestens zu überprüfen, ob eine gemeinsame marktbeherrschende Stellung im Sinn von § 18 Abs. 1, Abs. 6, Abs. 7 GWB vorliegt. Grundlage hierfür können auch die in diesem Gutachten vorgeschlagenen weiteren Analysen sein (vgl. hierzu noch unten, Kapitel 4.4). Basierend hierauf sollten bereits Zusammenschlüsse untersagt werden, die auch nur in geringem Umfang zur Verstärkung einer solchen marktbeherrschenden Stellung beitragen.

319. Sollten die Wettbewerbsprobleme auf den Beschaffungsmärkten weiterhin durch Nebenbestimmungen gelöst werden, die eine Veräußerung von Filialen umfassen, sollte weiterhin der Ansatz der Real-Entscheidungen gewählt werden. Demnach dürften veräußerungspflichtige Filialen nur an Mittelständler oder neu in den Markt eintretende Unternehmen abgegeben werden. Bei einer Filialabgabe an einen Wettbewerber aus dem Kreis der vier führenden Lebensmitteleinzelhändler bestehen erhebliche Bedenken, ob dies geeignet ist, die Wettbewerbsprobleme eines Zusammenschlusses effektiv zu beheben (vgl. Rickert u. a., 2021 zur Übernahme von Plus durch Edeka).

4.2.2.2 Absatzseite der Hersteller: Nachfragemacht des Lebensmitteleinzelhandels

320. Soweit der Konzentrationsprozess auf der Herstellerebene durch Zusammenschlüsse getrieben ist, wird dieser mittelbar auch durch die bereits bestehende Konzentration des Lebensmitteleinzelhandels beeinflusst. Das Bundeskartellamt berücksichtigt in seiner Entscheidungspraxis regelmäßig die Nachfragemacht des Lebensmitteleinzelhandels bei der Beurteilung der Verhaltensspielräume der Zusammenschlussbeteiligten. Diese Praxis birgt das Risiko, dass sich der stark fortgeschrittene Konzentrationsprozess des Lebensmitteleinzelhandels auf der Herstellerebene fortsetzt und erhebliche Nachteile für die Landwirtschaft sowie steigende Verbraucherpreise mit sich bringt. Die Monopolkommission empfiehlt daher, die Nachfragemacht des Lebensmitteleinzelhandels bei zukünftigen Zusammenschlüssen auf der Herstellerebene nur unter sorgfältiger Prüfung der Voraussetzungen heranzuziehen, um eine Einschränkung der Verhaltensspielräume fusionierender Herstellerunternehmen zu begründen.

321. Bei Zusammenschlüssen auf der Herstellerebene erfolgt absatzseitig die sachliche Markt-abgrenzung – im Verhältnis zum Lebensmitteleinzelhandel¹⁷⁶ – anhand bestimmter Produkte. Gemäß dem Bedarfsmarktkonzept wird dafür in erster Linie untersucht, ob einzelne Produkte der Lebensmittelhersteller aus Sicht des Lebensmitteleinzelhandels austauschbar sind. Da sich Lebensmittelhersteller im Regelfall nicht auf ganze Sortimente, sondern einzelne Produkte spezialisieren und der Lebensmitteleinzelhandel Produkte – nicht Sortimente – beschafft, sind unterschiedliche Produkte aus beiden Perspektiven meist nicht austauschbar, selbst wenn sie aus

¹⁷⁶ Absatzmärkte zur Belieferung anderer Lebensmittelhersteller werden an dieser Stelle außen vor gelassen.

demselben landwirtschaftlichen Ausgangsprodukt hergestellt werden. Es werden daher beispielsweise separate Absatzmärkte für Milch, Joghurt und Butter abgegrenzt, obwohl alle diese Produkte aus Rohmilch hergestellt werden. Räumlich legt das Bundeskartellamt in den meisten Fällen bundesweite Märkte zugrunde.¹⁷⁷

322. Die produktbezogene Marktabgrenzung führt dazu, dass große, spezialisierte Lebensmittelhersteller mitunter über hohe Marktanteile auf einzelnen Märkten verfügen. Bei den bisher entschiedenen Zusammenschlussfällen führten aber selbst Marktanteile in der Größenordnung der Vermutung für eine Einzelmarktbeherrschung (mindestens 40 Prozent, § 18 Abs. 4 GWB) nach Auffassung des Bundeskartellamtes nicht zu wettbewerblichen Bedenken, die eine Untersagung des Zusammenschlusses rechtfertigen würden. Das Bundeskartellamt ging stets davon aus, dass der Lebensmitteleinzelhandel aufgrund seiner Konzentration, seiner Handelsmarkenstrategie oder eigener Produktionsanlagen über eine derart hohe Nachfragemacht verfügt, dass auch starke Konzentrationen auf Herstellerseite nicht zu unkontrollierten Verhaltensspielräumen führten.¹⁷⁸

323. Die einzige nennenswerte Ausnahme von diesem Grundsatz stellt in der Lebensmittellieferkette die Übernahme der Molkerei FrieslandCampina durch die Unternehmensgruppe Theo Müller dar (BKartA, B4-90/22, 22. Februar 2023, Theo Müller/FrieslandCampina). Der Grund für die wettbewerblichen Bedenken des Bundeskartellamtes war die bereits bestehende marktbeherrschende Stellung von Theo Müller auf einzelnen Märkten bei Molkereiprodukten – insbesondere bei frischen Milchmischgetränken, – die durch den Zusammenschluss noch verstärkt worden wäre. Das Bundeskartellamt ging – je nach sachlicher Marktabgrenzung – von einem Marktanteil zwischen 60-65 Prozent bzw. 80-85 Prozent aus (a.a.O., Rn. 339 ff.). Zudem verfüge das Unternehmen mit der „Müller-Milch“ über eine „Must-Have-Marke“. Trotz der hohen Konzentration des Lebensmitteleinzelhandels verfüge dieser daher über keine Ausweichmöglichkeiten (a.a.O., Rn. 445 ff.). Der Zusammenschluss wurde daher nur mit Nebenbestimmungen freigegeben, die die Veräußerung eines Geschäftsbereichs und die Erteilung einer Markenlizenz für den Vertrieb bestimmter Molkereiprodukte vorsahen.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Vgl. etwa BKartA, Fallbericht, B2-117/09, 12. April 2010, Homann/Nadler; BKartA, B2-23/21, 24. Juni 2021, Andros/Spreewaldhof; BKartA, Fallbericht, B2-92/21, 13. Dezember 2021, Refresco/Hansa-Heemann; BKartA, Beschluss v. 22. Februar 2023, B4-90/22, Müller/FrieslandCampina, Rn. 315 ff.

¹⁷⁸ Diese Argumentation findet sich – in verschiedenen Ausprägungen – beispielsweise in den Entscheidungen Nadler/Homann (Fallbericht, B2-117/09, 19. April 2010), Intersnack/Tyrells (Fallbericht, B2-73/18, 4. Juli 2018), Reinert/Kemper (Bundeskartellamt, 2019b), Harry-Brot/Kronenbrot (Bundeskartellamt, 2019a), Krüger/Peeters (Fallbericht, B2-34/20, 11. März 2020), Andros/Spreewaldhof (B2-23/21, 24. Juni 2021) sowie Refresco/Hansa-Heemann (Fallbericht, B2-02/21, 16. Dezember 2021).

¹⁷⁹ Dazu bereits Monopolkommission 2024a, Tz. 190.

324. Das Bundeskartellamt knüpft mit dieser Entscheidung an seine bereits 2012 im Leitfaden zur Marktbeherrschung in der Fusionskontrolle niedergelegte Beschlusspraxis auch aus anderen Sektoren an¹⁸⁰, wonach eine Marktgegenseite mit hinreichender Nachfragemacht grundsätzlich die Marktmacht der (zusammenschlussbeteiligten) Unternehmen begrenzen kann, wenn kundenseitig wenige große Unternehmen gegenüberstehen, die strategisch einkaufen (Bundeskartellamt, 2012a, Rz. 79, vgl. auch Bundeskartellamt, 2008, S. 8; 2014, S. 12). Dem liegt die Annahme zugrunde, dass durch die hohe Nachfragemacht des Lebensmitteleinzelhandels eine Art Gegengewicht entsteht, das die vorhandene Marktmacht der Hersteller wieder ausgleicht und deren Verhaltensspielräume damit einschränkt (sog. Theorie der gegengewichtigen Nachfragemacht).¹⁸¹

325. Die theoretische und empirische ökonomische Literatur legt jedoch nahe, dass das Konzept der gegengewichtigen Nachfragemacht nicht universell gültig ist. Vielmehr sind die Auswirkungen auf die Preise und Wohlfahrt stark kontextabhängig. Ausschlaggebend sind insbesondere die Art des Wettbewerbs, die Vertragskonditionen zwischen Hersteller und Einzelhändler und die spezifischen Marktbedingungen.¹⁸²

326. Die modelltheoretische Analyse von Iozzi/Valletti (2014) zeigt beispielsweise, dass gegengewichtige Nachfragemacht der Einzelhändler nicht notwendigerweise niedrige Herstellerpreise gewährleistet. Im Einzelnen finden Iozzi/Valletti, dass die Nachfragemacht – in Form einer höheren Konzentration der Einzelhändler – unter einem mengenbasierten Wettbewerb nicht zu niedrigen Herstellerpreisen führt, während unter einem preisbasierten Wettbewerb die Preise unter gewissen Umständen sinken können. Diese Ergebnisse stehen damit in starkem Kontrast zum Ansatz des Bundeskartellamtes, der eine allgemeine preisdisciplinierende Wirkung gegengewichtiger Nachfragemacht nahelegt.

327. Einen weiteren Beitrag leistet die empirische Untersuchung von Russo u. a. (2023), in der die Auswirkungen gegengewichtiger Nachfragemacht von italienischen Kiwi-Bauern in kollektiven Initiativen (z. B. Genossenschaften) auf unfaire Handelspraktiken untersucht wird. Die Untersuchung legt nahe, dass die Mitglieder einer kollektiven Initiative zwar Vorteile bei Preis- und Qualitätsbestimmungen wahrnehmen. Es können jedoch nicht alle unfairen Handelspraktiken gleichermaßen ausgeglichen werden. So konnte etwa kein Effekt bei Vertragsnachverhandlungen festgestellt werden.¹⁸³ Zuletzt zeigen Draganska u. a. (2010) und Delaprez/Guignard (2025), dass keine allgemeingültigen Beziehungen zwischen Marktanteilen und Verhandlungsgewichten bestehen. Auch geringe Marktanteile auf einer Wertschöpfungsstufe können mit hohen Verhandlungsgewichten einhergehen.

¹⁸⁰ Ausdrücklich auf die Leitlinien bezieht sich etwa BKartA, B2-23/21, 24. Juni 2021, Andros/Spreewaldhof, Tz. 246; vgl. zur Beschlusspraxis des Bundeskartellamtes allgemein Thomas 2025, Tz. 206 ff.; Künstner 2020, Tz. 544 ff.; Kahlenberg, 2025, Tz. 107 ff.

¹⁸¹ Die Theorie der gegengewichtigen Nachfragemacht ist auf den Ökonom J. K. Galbraith (1952) zurückzuführen.

¹⁸² So beispielsweise Avignon/Guigue (2025), Avignon u. a. (2025), Iozzi/Valletti (2014), Dobson/Watson (1997) und Inderst/Wey (2007).

¹⁸³ Siehe hierzu tiefergehend auch Fałkowski, J., u. a. (2017).

328. Dies zeigt das dringende Erfordernis einer sorgfältigen Prüfung des Einzelfalls dahingehend, ob die Nachfragemacht des Lebensmitteleinzelhandels die Verhaltensspielräume konzentrierter Herstellerunternehmen wirksam einschränkt. Ein allgemeiner Erfahrungssatz in diesem Sinne lässt sich der ökonomischen Forschung nicht entnehmen.

329. Ausgangspunkt bei dieser Untersuchung muss stets die Erwägung sein, dass die im Vertikalverhältnis wirkende gegengewichtige Nachfragemacht im Einzelfall zwar die Preissetzungsspielräume konzentrierter Hersteller gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel einschränken kann, den Horizontalwettbewerb der Hersteller untereinander jedoch grundsätzlich unberührt lässt. Insbesondere im Hinblick auf die dynamischen Effekte des Horizontalwettbewerbs in Bezug auf Qualität, langfristige Produktportfolios und Innovationen bestehen Zweifel, ob sie durch die Nachfragemacht der Marktgegenseite vollumfänglich ersetzt werden können (OLG Düsseldorf, Kart 3/19 (V), 22. April 2020, Rz. 164 (juris); Kahlenberg, 2025, Rz. 110; vgl. auch bereits Bundeskartellamt, 2008, S. 8, Monopolkommission, 1980, Tz. 509).

330. Anders ist dies nur, wenn die Nachfragemacht des Lebensmitteleinzelhandels nicht gleichmäßig gegenüber allen Herstellern wirkt. Dies kann der Fall sein, wenn die Lebensmitteleinzelhändler ihre Nachfragemacht strategisch so ausüben, dass sie sich stärker auf die Zusammenschlussbeteiligten Hersteller als auf deren Wettbewerber auswirkt (BGH, KVR 1/80, 02. Dezember 1980, Klöckner/Becorit, Rz. 28 ff. (juris); Monopolkommission, 1986, Tz. 497 m.w.N.; Bundeskartellamt, 2012a, Tz. 79; von Dietze/Janssen, 2023, Tz. 1064; Kahlenberg, 2025, Tz. 107, 110).¹⁸⁴ Bei Zusammenschlüssen von Lebensmittelherstellern ist dabei allerdings zu berücksichtigen, dass sie sich nicht einem, sondern mehreren marktstarken Nachfragern gegenübersehen. Trotz der naheliegenden hohen Nachfragemacht, die die vier großen Lebensmitteleinzelhändler ausüben können, erscheint es nicht unmittelbar naheliegend, dass diese sich derart koordinieren, dass sie ihre Marktmacht strategisch nur gegenüber bestimmten Lieferanten ausnutzen.

331. Hinzu kommt, dass die Nachfragemacht des Lebensmitteleinzelhandels die Verhaltensspielräume der Hersteller nur dann wirksam beschränken kann, wenn hinreichend Anreize bestehen, sie auch entsprechend strategisch einzusetzen (z. B. durch die Förderung alternativer Lieferanten). Diese Anreize können jedoch insbesondere dann eingeschränkt sein, wenn der Lebensmitteleinzelhandel in der Lage ist, die durch Preissteigerungen der Hersteller verursachten leicht und ohne spürbare Gewinneinbußen an seine eigenen Abnehmer durchzureichen. Eine Anerkennung der Nachfragemacht des Lebensmitteleinzelhandels in Entscheidungen der Fusionskontrolle muss dann zwingend ausscheiden (in diesem Sinne Moog, 1980, S. 47; Schwalbe/Zimmer, 2011, S. 201 ff; Mestmäcker/Schweitzer, 2014, § 26 Tz. 93; Ewald, 2020, Tz. 142; Ehlermann, 1992, S. 1008).

332. Gerade an diesen Anreizen bestehen beim Lebensmitteleinzelhandel jedoch Zweifel. Die in diesem Gutachten durchgeführten Untersuchungen zeigen, dass sich die Auswirkungen der absatzzeitigen Konzentration der Hersteller nicht nur auf die Verteilung der Renten zwischen

¹⁸⁴ Allgemein kritisch zur Berücksichtigung der Nachfragemacht der Marktgegenseite im Rahmen der Zusammenschlusskontrolle etwa auch Raeder, 2017, S. 143 f.; Moog 1980, S. 44 ff.; Mestmäcker/Schweitzer 2014, § 26 Tz. 89 ff.; Monopolkommission 1986, Tz. 494 ff.

Herstellern und Lebensmitteleinzelhandel beschränken. Vielmehr liegt insgesamt eine Verschiebung der Renten weg von landwirtschaftlichen Betrieben und zugunsten der Hersteller und des Lebensmitteleinzelhandels nahe. Außerdem könnten durch diese Entwicklung auch Verbraucherinnen und Verbraucher belastet werden. Durch die steigende Konzentration gleich mehrerer vorgelagerter Märkte besteht das Risiko höherer Verbraucherpreise, wenn die Marktkonzentration (1) die Hersteller in die Lage versetzt, höhere Preise durchzusetzen, und (2) der Lebensmitteleinzelhandel die höheren Preise an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergeben kann.

333. Als Beispiel sei erneut auf die Lieferkette für Fleischprodukte verwiesen, die nicht nur durch den stark konzentrierten Lebensmitteleinzelhandel dominiert wird, sondern auch den Auswirkungen des Konzentrationsprozesses auf Herstellerebene ausgesetzt ist. Infolgedessen werden alle der Landwirtschaft nachgelagerten Wertschöpfungsstufen – Schlachtung, Verarbeitung und Lebensmitteleinzelhandel – mittlerweile unter nur noch sieben Unternehmen aufgeteilt.

334. Diese Ergebnisse stehen zudem im Einklang mit den Ergebnissen jüngerer ökonomischer Untersuchungen. So zeigt beispielsweise Gaudin (2017), dass selbst wenn Einzelhändler durch ihre Verhandlungsmacht niedrigere Herstellerpreise erzielen können, sie diese nicht unmittelbar an die Verbraucherinnen und Verbraucher weiterreichen. Als Grund wird die erhöhte Marktmacht der Einzelhändler gesehen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen die Untersuchungen von Avignon/Guigue (2025). Auf Basis von Betriebsdaten französischer Molkereien zu Preisen und Mengen des Rohmilcheinsatzes und des Produktabsatzes zeigen die Autoren, dass Molkereien gegenüber Landwirten erhebliche Nachfragemacht ausüben. Konkret kaufen sie Rohmilch im Durchschnitt zu einem Preis ein, der 16 Prozent unter ihrem marginalen Gewinnbeitrag liegt (sog. Markdown, Preisabschlag auf den Einkauf). Diese Preisabschläge werden jedoch nicht an die Abnehmer weitergegeben. Stattdessen verkaufen sie ihre Milchprodukte mit einem Preisaufschlag von 41 Prozent über den Grenzkosten. Die Molkereien üben in diesem Fall gleichzeitig Nachfragemacht gegenüber den landwirtschaftlichen Betrieben und Anbietermacht gegenüber den Abnehmern der Milchprodukte aus. Die Untersuchung verdeutlicht, dass nicht jede Nachfragemacht einen wohlfahrtsfördernden Effekt hat, sondern es stets einer simultanen Berücksichtigung von Nachfrage- und Anbietermacht bedarf. Den Autoren zufolge ist die gesamte Marge daher nicht ausschließlich der Anbietermacht zuzuschreiben. Vielmehr seien die Preisaufschläge als Gesamteffekt der Preissetzungsmacht beider Seiten zu verstehen. Insgesamt legt die Untersuchung eine gesamtheitliche Betrachtung der Elastizitäten von Angebot und Nachfrage sowie eine stärkere Berücksichtigung der jeweiligen Verhandlungspositionen entlang der Lebensmittellieferketten nahe.

335. Die Monopolkommission empfiehlt daher, die Nachfragemacht des Lebensmitteleinzelhandels deutlich eingeschränkter bei der Ermittlung der wettbewerblichen Auswirkungen eines Zusammenschlusses zu berücksichtigen. Eine Berücksichtigung sollte nur in Betracht kommen, wenn (1) sichergestellt ist, dass die Nachfragemacht auch die horizontalen Auswirkungen des Zusammenschlusses beeinflussen kann und (2) auch bei allen Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels eine solche Berücksichtigung zu erwarten ist.

leinzelhandels Anreize dazu bestehen, diese Nachfragemacht entsprechend einzusetzen. Bei-
des bedarf einer sorgfältigen Überprüfung der Marktmacht des Lebensmitteleinzelhandels so-
wohl auf den Beschaffungs- als auch auf den Absatzmärkten im Einzelfall.

4.2.2.3 Vertikale Integration: Auswirkungen kritisch hinterfragen

336. Eine weitere Herausforderung an die Zusammenschlusskontrolle stellt die zunehmende vertikale Integration des Lebensmitteleinzelhandels dar. Der Aufbau vertikaler Strukturen durch den Lebensmitteleinzelhandel ist ein wichtiges Machtinstrument und kann zu einer Kon-
zentration wirtschaftlicher Macht auf verschiedenen Ebenen in einer Hand führen. Zudem kön-
nen vertikale Strukturen dazu beitragen, Renten innerhalb der Lebensmittellieferkette zu ver-
schieben. Beispielhaft kann auf die Fleischlieferkette verwiesen werden.

337. In der Lieferkette Milch ist der Wettbewerb auf der Ebene der Hersteller dagegen deutlich
stärker ausgeprägt. Zudem hat der Lebensmitteleinzelhandel über den Import verarbeiteter
Produkte selbst einen Zugang zum Weltmarkt und erhält über die auf der Verarbeitungsstufe
dominierenden Produktionsgenossenschaften zugleich einen unmittelbaren Zugriff auf die
Landwirtschaft. Allerdings steigt auch unter den milchverarbeitenden Unternehmen die Kon-
zentration an, wie auch das jüngste Zusammenschlussvorhaben der beiden größten Molke-
reikonzerne auf dem deutschen Markt (Arla und DMK) illustriert. Erste vertikale Integrationen
des Lebensmitteleinzelhandels durch die Übernahme von Molkereien – wie der Zusammen-
schluss Edeka/Uckermärker Milch (Bundeskartellamt, 2025b) – können als Reaktion auf diese
Entwicklung gedeutet werden.

338. Die zunehmende vertikale Integration des Lebensmitteleinzelhandels in die vorgelagerten
Marktstufen findet auch im Wege der Übernahme bestehender Lebensmittelhersteller statt.
Auch solche Übernahmen sind Gegenstand der Fusionskontrolle. Beispiele aus der jüngeren
Vergangenheit sind die Übernahme des Mineralwasserherstellers Altmühltaler Mineralbrun-
nen durch Aldi (Bundeskartellamt, 2022), der Kauf des Nudelherstellers Erfurter Teigwaren
durch die Schwarz-Gruppe (Bundeskartellamt, 2022), die Übernahme des Getränkegroßhänd-
lers Trinks durch Rewe (Bundeskartellamt, 2023a) sowie die – bereits erwähnte – Übernahme
der Molkerei Uckermärker Milch durch Edeka (Bundeskartellamt, 2025b).

Vertikale Zusammenschlüsse

Unter einem vertikalen Zusammenschluss versteht man die Fusion von Unternehmen, die auf unterschiedlichen Ebenen der Wertschöpfungskette tätig sind. Beispiel: Ein Lebensmitteleinzelhändler übernimmt einen Hersteller.

Vorteile für den Wettbewerb durch vertikale Integration

Vertikale Zusammenschlüsse verringern im Regelfall nicht die Zahl der Wettbewerber auf einer Marktstufe, da die Fusionspartner üblicherweise auf unterschiedlichen Ebenen der Lieferkette tätig sind. Sie können gesamtwirtschaftlich Kosten senken, indem sie eigene Lieferketten kontrollieren und dadurch doppelte Preisaufschläge vermeiden. Das bedeutet, dass nicht mehr auf jeder Stufe der Wertschöpfungskette ein eigener Preisaufschlag von beteiligten Unternehmen verlangt wird.

Nachteile für den Wettbewerb durch vertikale Integration

Vertikale Zusammenschlüsse können Wettbewerbern den Zugang zu wichtigen Zulieferern oder Absatzkanälen erschweren und so langfristig Vielfalt und Wettbewerb im Markt verringern. Gleichzeitig kann der vertikal integrierte Lebensmitteleinzelhandel nicht nur den direkten Zugang zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern steuern. Er kann auch die Preise von Herstellermarken durch strategische Preisgestaltungen aktiv beeinflussen, etwa indem höhere Preise für Herstellermarken festgesetzt werden, die Handelsmarken relativ attraktiver machen und so die Wettbewerbsverhältnisse verschieben.

339. Vertikale Zusammenschlüsse werden in der Fusionskontrolle im Regelfall daraufhin überprüft, ob sie zu einer angebotsseitigen oder einer nachfrageseitigen Marktabstottung führen. Eine angebotsseitige Marktabstottung liegt vor, wenn der Hersteller nach dem Zusammenschluss ausschließlich den vertikal integrierten Lebensmitteleinzelhändler beliefert und die anderen Einzelhändler von wettbewerbsrelevanten Inputs abschneidet. Um eine nachfrageseitige Marktabstottung handelt es sich, falls der Händler nach dem Zusammenschluss nur noch bei dem neu vertikal integrierten Lebensmittelhersteller einkauft und dadurch die Wettbewerber dieses Herstellers einen Kunden verlieren. Die Verfügbarkeit von Ausweichoptionen ist die Hauptvariable zur Überprüfung einer potenziellen Marktabstottung. Es braucht also genügend alternative Hersteller als Beschaffungsmöglichkeiten für unbeteiligte Lebensmitteleinzelhändler bzw. genügend alternative Absatzmöglichkeiten für unbeteiligte Hersteller.

340. Die Wettbewerbsbehörden gehen grundsätzlich davon aus, dass vertikale Zusammenschlüsse weniger Anlass zu Wettbewerbsbedenken geben als horizontale Zusammenschlüsse (Europäische Kommission, 2008, Tz. 11). Die genannten Zusammenschlüsse (Tz. 338) wurden

seitens des Bundeskartellamtes jeweils auf eine Marktabstottung in beide Richtungen geprüft. In keinem Fall wurde eine wettbewerblich bedenkliche Marktabstottung infolge eines Zusammenschlusses festgestellt, weil jeweils genügend alternative Lieferanten bzw. Abnehmer im Markt bestünden.

341. Die Monopolkommission weist darauf hin, dass derartige Zusammenschlüsse dennoch dazu beitragen können, Renten von der Stufe der Verarbeitung zum Lebensmitteleinzelhandel zu verschieben. Die fortschreitende Präsenz des Lebensmitteleinzelhandels auf der Hersteller-ebene, die sich neben Handelsmarken auch in eigenen Produktionsstätten ausdrückt, erweitert dessen Kontrolle über die Wertschöpfungskette. Sofern die Verarbeitung durch genossenschaftliche Strukturen (teilweise) mit der Landwirtschaft vertikal integriert ist, wirkt dies auch zu deren Nachteil.

342. Es besteht in Einzelfällen das Risiko, dass der herkömmliche Ansatz zur Bewertung vertikaler Zusammenschlüsse zu kurz greift. Insbesondere die Machtverteilung in der Lebensmittellieferkette könnte nicht hinreichend berücksichtigt werden. Das Bundeskartellamt sollte zukünftig noch stärker die Auswirkungen solcher Zusammenschlüsse auf die Verhandlungsmacht systematisch in die wettbewerbsrechtliche Prüfung vertikaler Zusammenschlüsse einbeziehen. Sie sind ein wichtiger Indikator dafür, ob ein Zusammenschluss den Wettbewerb verzerren kann, selbst wenn keine klassische Marktabstottung vorliegt. Der Prozess der zunehmenden Vertikalisierung des Lebensmitteleinzelhandels auf die Herstellerebene könnte eine der wichtigsten Herausforderungen für die Zusammenschlusskontrolle in den nächsten Jahren darstellen.

343. Eine Verhinderung der vertikalen Integration des Lebensmitteleinzelhandels ist in Fällen, in denen keine Marktabstottung erfolgt, über die Zusammenschlusskontrolle bisher nicht möglich und wäre auch nicht in jedem Fall gesamtwirtschaftlich wünschenswert. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang vielmehr die Entwicklung eines besseren Verständnisses für die Auswirkungen vertikaler Zusammenschlüsse. Dafür ist beispielsweise relevant, unter welchen Voraussetzungen ein funktionierender Wettbewerb auf der Absatzseite des Lebensmitteleinzelhandels sicherstellen kann, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher von den Effizienzgewinnen vertikaler Integration profitieren. Ebenso sollte untersucht werden, inwiefern derartige Zusammenschlüsse dazu beitragen, die Marktmacht des Lebensmitteleinzelhandels zulasten anderer Akteure in der Lebensmittellieferkette zu erhöhen.

4.3 Missbrauch von Nachfragemacht effektiv verhindern

344. Der analytische Fokus dieses Gutachtens liegt auf den Auswirkungen von Marktkonzentration und Nachfragemacht auf die vereinbarten Preise in der Lebensmittellieferkette. Darüber hinaus wurde im Zuge der Vorbereitung dieses Gutachtens gegenüber der Monopolkommission von Marktteilnehmern eine Vielzahl von Praktiken genannt, mit denen Abnehmer von Lebensmitteln – insbesondere der Lebensmitteleinzelhandel – gegenüber ihren Lieferanten ihre Nachfragemacht ausnutzen können, ohne unmittelbar auf das vereinbarte Preisniveau einzu-

wirken. Darüber hinaus liegen der Monopolkommission keine belastbaren empirischen Erkenntnisse zur praktischen Relevanz einzelner missbräuchlicher Praktiken vor (vgl. aber z. B. Europäische Kommission, 2018a).

Beispiele nicht-preislicher Effekte von Nachfragemacht

Beendigung von Lieferbeziehungen/ „Auslistung“

Lieferbeziehungen werden beendet oder Produkte aus dem Sortiment genommen. Ähnlich wirken Maßnahmen, die Sichtflächen, Regalpositionen oder Werbung für bestimmte Produkte im Lebensmitteleinzelhandel verringern.

Pay on Scan-Modelle

Lieferanten bleiben bis zum Verkauf im Lebensmitteleinzelhandel Eigentümer ihrer Produkte. Dadurch wird das Risiko auf die Hersteller abgewälzt, da sie z. B. für beschädigte oder verlorene Ware nicht entschädigt werden.

Boni und Rabatte

Lebensmitteleinzelhändler fordern von ihren Lieferanten Boni oder Rabatte, ohne eine angemessene Gegenleistung.

Beteiligung an Kosten

Lebensmitteleinzelhändler fordern von ihren Lieferanten eine Beteiligung an ihren Kosten, z. B. für Baumaßnahmen oder Kundenbindungsprogramme.

Vertragsstrafen

Lebensmitteleinzelhändler vereinbaren mit Lieferanten Vertragsstrafen, die kaum vermeidbar sind, weil sie z. B. an die Einhaltung sehr kurzer Lieferfristen geknüpft werden.

Kurzfristige Stornierungen

Lieferungen werden so kurzfristig storniert, dass es für den Lieferanten schwierig ist, Ersatzabnehmer zu finden. Bei verderblichen Waren kann dies dazu führen, dass sie nicht mehr abgesetzt werden können.

Verspätete Zahlungen

Es werden von Anfang an sehr lange Zahlungsziele vereinbart oder Lieferungen werden verspätet bezahlt. Der Lieferant muss diesen Zeitraum zwischenfinanzieren und trägt die Zinskosten.

345. Dies verdeutlicht, dass sich der wettbewerbspolitische Ansatz nicht darauf beschränken darf, mittels der Fusionskontrolle das Entstehen von Marktmacht einzuschränken. Wo hohe Marktkonzentrationen und marktbeherrschende Stellungen bestehen, ist ein Rechtsrahmen notwendig, der den Missbrauch von Nachfragemacht effektiv verhindert.

346. Allerdings zeigt sich eine ausgeprägte Heterogenität der Wettbewerbsverhältnisse sowohl zwischen den einzelnen Lieferketten als auch entlang der unterschiedlichen Stufen der Wertschöpfung. Nicht in allen Lieferketten sind konzentrierte Abnehmer in der Lage, ihre Marktmacht durch die gesamte Lieferkette hindurch bis auf die Ebene der Landwirtschaft auszuüben. Eine Missbrauchsaufsicht, die den Missbrauch von Marktmacht innerhalb der Lebensmittellieferkette effektiv verhindern soll, muss daher einen Mechanismus bieten, der sicherstellt, dass im Einzelfall bestehende Missbrauchsprobleme zielgerichtet adressiert werden können.

347. Zudem ist ein Rahmen für eine effektive Durchsetzung dieser Regelungen zwischen den Marktbeteiligten notwendig. Diese Durchsetzung kann behördlich oder zivilrechtlich erfolgen. Im Idealfall ergänzen sich beide Vorgehensweisen. Relevant ist darüber hinaus, inwiefern sich aus den jeweiligen Vorschriften klare Verhaltensregeln ableiten lassen, um Compliance zu fördern und – im Falle einer Zuwiderhandlung – die Entscheidung über ein behördliches oder zivilrechtliches Vorgehen zu erleichtern.

4.3.1 Missbrauchsaufsicht vor Herausforderungen

348. Grundsätzlich werden Preise und sonstige Bedingungen einer Lieferbeziehung in Vertragsverhandlungen zwischen den verschiedenen Akteuren festgelegt. In der Lebensmittellieferkette bestehen jedoch teilweise ausgeprägte Machtasymmetrien, die eine Verhandlung auf Augenhöhe sehr stark erschweren. Die allgemeinen vertragsrechtlichen Regelungen, die die Grenzen zulässiger Vertragsinhalte definieren (z. B. Sittenwidrigkeit, § 138 BGB), vermögen es nicht, auch die Machtgefälle zugunsten nachfragemächtiger Abnehmer landwirtschaftlicher Produkte wirksam zu adressieren. Zudem müssen sie zivilrechtlich durchgesetzt werden, was im Regelfall am sog. „Angstfaktor“ scheitert (vgl. hierzu noch unter, Kapitel 4.3.1.3)

349. Dementsprechend besteht die Notwendigkeit weiterer Instrumente, um den Missbrauch von Nachfragemacht zu verhindern. Hierzu zählt gegenwärtig in erster Linie die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht. Ergänzt wird sie von den sektorspezifischen Unfair Trade Practices-Regeln, die nur im Lebensmittelsektor Anwendung finden. Im Gegensatz zur marktstrukturell ausgerichteten Fusionskontrolle sind diese Instrumente (ebenso wie das Kartellverbot) verhaltensbezogen.

350. Nach Einschätzung der Monopolkommission leisten die bestehenden Regelungen bereits einen wichtigen Beitrag zur Begrenzung der Verhaltensspielräume nachfragemächtiger Unternehmen. Sie gewährleisten aber noch nicht auf allen Ebenen der Lieferkette einen effektiven und durchsetzbaren Rechtsrahmen als Gegengewicht zur Marktkonzentration auf Abnehmerseite. Nachfolgend werden daher Vorschläge entwickelt, wie der Rechtsrahmen weiterentwickelt werden kann, um auf die tatsächlichen Probleme fokussiert effektiv den Missbrauch von Nachfragemacht zu verhindern.

4.3.1.1 Kartellrechtliches Missbrauchsverbot

351. Das deutsche Kartellrecht verbietet – anders als das Unionsrecht (Art. 102 AEUV) – nicht nur den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (§ 19 GWB), sondern darüber hinaus bestimmte missbräuchliche Verhaltensweisen von Unternehmen mit relativer oder überlegener Marktmacht (§ 20 GWB). Im Lebensmittelsektor kommen beide Vorschriften immer wieder zur Anwendung, und zwar vor allem im Verhältnis von Lebensmitteleinzelhändlern und ihren Lieferanten.

352. Auf der Ebene des Lebensmitteleinzelhandels spielt das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung (§ 19 GWB) bislang keine Rolle. Dies liegt daran, dass das Bundeskartellamt und die Gerichte in ihren Entscheidungen in Missbrauchsverfahren bislang keine – auch keine gemeinsame – marktbeherrschende Stellung der großen deutschen Lebensmitteleinzelhändler auf dem Beschaffungsmarkt festgestellt haben.¹⁸⁵ An diesem Befund bestehen Zweifel und er sollte in zukünftigen Verfahren hinterfragt und erneut überprüft werden (vgl. Tz. 314 ff.).

353. Bisher spielen daher auf Ebene des Lebensmitteleinzelhandels vor allem die Regelungen zu relativer und überlegener Marktmacht des § 20 GWB eine Rolle. § 20 Abs. 1 und 2 GWB verbieten die Ausnutzung einer marktmächtigen Stellung im Vertikalverhältnis (sog. relative Marktmacht). Voraussetzung hierfür ist ein bilaterales Abhängigkeitsverhältnis, das beispielsweise vorliegen kann, wenn Lebensmittellieferanten keine ausreichenden und zumutbaren Ausweichmöglichkeiten auf andere Nachfrager dieser Waren oder Leistungen haben (Markert/Podszun, 2024, Rn. 43 ff.). Umgekehrt können auch Lebensmitteleinzelhändler von der Belieferung einzelner Markenhersteller abhängig sein, wenn das Führen bestimmter Markenartikel (sog. Must-have-Produkte) Voraussetzung ist, um von Verbraucherinnen und Verbrauchern als wettbewerbsfähig anerkannt zu werden (Markert/Podszun, 2024, Rn. 28 ff.).

354. Der Schutzbereich des § 20 Abs. 1 GWB ist 2021 im Rahmen der 10. GWB-Novelle in subjektiver Hinsicht erweitert worden, sodass nicht mehr nur kleine und mittlere Unternehmen von der Vorschrift profitieren. Seitdem ist ein deutliches Ungleichgewicht zur Gegenmacht des anderen Unternehmens erforderlich. Das LG Hamburg ging in einem Rechtsstreit zwischen Edeka und Coca-Cola davon aus, dass angesichts ihrer bedeutenden Marktpositionen die großen deutschen Lebensmitteleinzelhandels-Unternehmen im Regelfall nicht in den Schutzbereich der Vorschrift fallen (LG Hamburg, 415 HKO 72/22, 29. September 2022, Rz. 119 ff.). § 20 Abs. 1 GWB dient damit innerhalb der Lebensmittellieferkette vor allem dem Schutz von Lieferanten gegenüber marktmächtigen und damit verhandlungsstarken Abnehmern.

355. Eine praktische Rolle spielt immer wieder das sog. „Anzapfverbot“ gemäß § 20 Abs. 2 i. V. m. § 19 Abs. 2 Nr. 5 GWB. Es untersagt Unternehmen mit relativer Marktmacht, andere Unternehmen dazu aufzufordern, ihnen ohne sachlich gerechtfertigten Grund Vorteile zu ge-

¹⁸⁵ Vgl. BKartA, B2-85/20, 17.03.2021, Edeka/Real, Tz. 862 ff. Absatzseitig wurde in Fusionskontrollverfahren dagegen auf einzelnen lokalen Märkten eine marktbeherrschende Stellung von Lebensmitteleinzelhändlern festgestellt; vgl. z. B. BKartA, B2-85/20, 17.03.2021, Edeka/Real, Rz. 232 ff.

währen. Die Norm gilt nach überwiegender Auffassung nur für Unternehmen mit einer entsprechenden Marktstellung als Nachfrager, da sie nachfragemachtbedingte Missbräuche betrifft (Fuchs, 2024, Tz. 378 m. w. N.). Sie hat in der Praxis insbesondere für Verhaltensweisen Bedeutung erlangt, bei denen Händler von Herstellern bessere Konditionen zu angeblich besonderen Anlässen fordern, etwa im Nachgang zu einem Zusammenschluss (sog. Hochzeitsrabatte). Das Bundeskartellamt hatte 2014 in einem Musterverfahren entschieden, dass solche Sonderforderungen missbräuchlich sein können (BKartA, B2-58/09, 3. Juli 2014; bestätigt von BGH, KVR 3/17, 23. Januar 2018). Sie sind allerdings zulässig, wenn angemessene Gegenleistungen zur Verkaufsförderung seitens des Handels gegenüberstehen (Bundeskartellamt, 2021a, 2021b).

356. Hinzu kommt mit § 20 Abs. 3 GWB eine Vorschrift, die im Verhältnis mehrerer Lebensmitteleinzelhändler untereinander zur Anwendung kommt. Lebensmitteleinzelhändler, die im Horizontalverhältnis gegenüber kleinen und mittleren Wettbewerbern über Marktmacht verfügen (sog. überlegene Marktmacht), dürfen diese nicht dazu ausnutzen, solche Wettbewerber unbillig zu behindern. Eine solche Behinderung kann vorliegen, wenn Waren unter Einstandspreis verkauft werden. Im Gegensatz zu Unternehmen aus anderen Sektoren ist dabei grundsätzlich auch ein nur gelegentlicher Verkauf von Lebensmitteln unter Einstandspreis unzulässig (vgl. § 20 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 GWB). Ein solches Verhalten kann ausnahmsweise gemäß § 20 Abs. 3 Satz 4 GWB gerechtfertigt sein, etwa wenn die Lebensmittel anderenfalls zu verderben drohen. Auf vertikal integrierte Unternehmen soll das Verbot, so das LG Düsseldorf in einem noch nicht rechtskräftigen Urteil, keine Anwendung finden, wenn sie Waren unterhalb der eigenen Herstellungskosten verkaufen (LG Düsseldorf, 14d O 14/24, 16. Januar 2025, Rz. 77 f., 92 ff.). Eine unbillige Behinderung im Sinne der Generalklausel sei zudem nicht gegeben bei zeitlich begrenzten Angeboten sowie angesichts einer Mischkalkulation unter Berücksichtigung des übrigen Sortiments (LG Düsseldorf, 14d O 14/24, 16. Januar 2025, Rz. 79 ff.). Darüber hinaus hat sich die Vorschrift in jüngerer Zeit nicht als bedeutsam erwiesen.

357. Die Monopolkommission hat wiederholt eine Abschaffung dieser aus ihrer Sicht ordnungspolitisch verfehlten Vorschrift empfohlen (vgl. z. B. Monopolkommission, 2012, Tz. 84 f. m. w. N.). Sie führt zu einer Begrenzung des Preiswettbewerbs zwischen den betroffenen Unternehmen. Darüber hinaus birgt sie das Risiko eines zusätzlichen Anreizes für den Lebensmitteleinzelhandel, besonders niedrige Preise an Lieferanten zu zahlen, um die kartellrechtliche Grenze für Tiefpreisstrategien möglichst niedrig anzusetzen. Die Auslegung des LG Düsseldorf macht weitere Probleme mit der Vorschrift deutlich: Die Unterscheidung zwischen Einkaufs- und Herstellungskosten wirkt bei wirtschaftlicher Betrachtung willkürlich und führt zu einer Privilegierung vertikal integrierter Lebensmittelkonzerne, die von der Norm nicht intendiert ist.

358. Marktbeherrschende Lebensmittelhersteller sehen sich mitunter Vorwürfen des Handels ausgesetzt, Produkte zu missbräuchlich überhöhten Preisen zu verkaufen und dadurch gegen § 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB zu verstoßen.¹⁸⁶ Ob ein Preis missbräuchlich überhöht ist, bestimmt sich

¹⁸⁶ Vgl. z. B. LG Hamburg, 415 HKO 72/22, 8. September 2022, Edeka/Coca-Cola; aufgehoben durch LG Hamburg, 415 HKO 72/22, 29. September 2022; das Bundeskartellamt hat 2023 ein Missbrauchsverfahren gegen Coca-Cola eröffnet, vgl. Bundeskartellamt, 2023.

anhand der Preissetzung auf einem sachlichen oder räumlichen Vergleichsmarkt oder der Preisbildungsfaktoren. Zudem sind Sicherheits- und Erheblichkeitszuschläge zu berücksichtigen mit der Folge, dass nicht jede geringfügige Überschreitung des wettbewerbsanalogen Preises einen Marktmachtmissbrauch begründet (BGH, KVZ 38/20, 14. Februar 2023, Rz. 72).

359. Alle genannten Regeln – mit Ausnahme des § 20 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 GWB, der sich nur an Lebensmittelhändler richtet – gelten grundsätzlich auf allen Stufen der Lebensmittellieferkette. Sie sollten daher allen Lieferanten von Lebensmitteln – einschließlich landwirtschaftlicher Unternehmen – grundsätzlich Schutz vor missbräuchlichen Praktiken marktmächtiger Abnehmer gewähren. Bei der behördlichen Durchsetzung ist allerdings ein deutlicher Fokus auf das Verhältnis des Lebensmitteleinzelhandels zu seinen Lieferanten feststellen. Beispielhaft genannt seien die jüngsten Missbrauchsverfahren des Bundeskartellamtes gegen Edeka wegen erhobener Forderungen in Verbindung mit der Einführung des Payback-Systems (Bundeskartellamt 2024) und gegen Coca-Cola wegen der Ausgestaltung seiner Konditionen gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel (Bundeskartellamt, 2023).

360. Die in vielen Lieferketten stark zersplitterte Landwirtschaft spielt in der missbrauchsrechtlichen Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes dagegen eine deutlich untergeordnete Rolle. Die 2012 abgeschlossene Sektoruntersuchung Milch (Bundeskartellamt, 2012) und das von 2016 bis 2018 durchgeführte Pilotverfahren betreffend die Lieferbedingungen der Molke-reigenossenschaft DMK (Bundeskartellamt, 2017, 2018) zeigen zwar, dass bei wettbewerblich bedenklichen Verhaltensweisen, die eine Vielzahl von Unternehmen betreffen, eine behördliche Durchsetzung des Kartellrechts im Verhältnis zwischen Landwirtschaft und ihren unmittelbaren Abnehmern möglich ist. Jedoch fallen einzelne Lieferverhältnisse zwischen den sehr kleinen landwirtschaftlichen Betrieben und ihren Abnehmern durch das Raster behördlicher Rechtsdurchsetzung.

4.3.1.2 Sektorspezifische Ergänzung durch die UTP-Regeln

361. Das zivil- und das kartellrechtliche Instrumentarium werden durch die Unfair Trade Practices (UTP)-Regeln ergänzt. Die UTP-Regeln beruhen auf einer Richtlinie der Europäischen Union (UTP-Richtlinie (EU) 2019/633), die in Deutschland 2021 in den §§ 10 ff. AgrarOLkG umgesetzt wurde. Wie das kartellrechtliche Missbrauchsverbot zielen sie darauf ab, Lieferanten vor ausbeuterischen oder unangemessenen Praktiken wirtschaftlich stärkerer Abnehmer zu schützen und so ein faires Wettbewerbsumfeld zu gewährleisten. Sie unterscheiden sich aber in einigen Kernaspekten von den kartellrechtlichen Regelungen:

- Die Ermittlung der Marktmacht erfolgt nicht einzelfallbezogen im Hinblick auf eine marktbeherrschende Stellung, sondern wird pauschal angenommen, wenn der Abnehmer von Lebensmitteln einer höheren Umsatzstufe zuzuordnen ist als sein Lieferant.
- Abnehmern von Lebensmitteln wird nicht generalklauselartig der Missbrauch von Marktmacht verboten. Stattdessen werden spezifische, als problematisch angesehene Geschäftspraktiken untersagt.
- Der Anwendungsbereich betrifft ausschließlich die Lebensmittellieferkette. Ziel ist eine Besserstellung von landwirtschaftlichen Betrieben.

362. Anwendungsvoraussetzung der UTP-Regeln ist, dass der Abnehmer von Lebensmitteln aufgrund seiner Marktstellung gegenüber dem Lieferanten als marktmächtig gilt. Die Einstufung als marktstarker Abnehmer erfolgt anhand bestimmter, im Gesetz definierter Schwellenwerte, die die wirtschaftliche Überlegenheit des Abnehmers gegenüber dem Lieferanten wiedergeben sollen. Dazu sieht § 10 Abs. 1 Nr. 1 AgrarOLkG bestimmte Abstufungen anhand des globalen Umsatzes der an der Lieferbeziehung Beteiligten vor. Das Gesetz findet Anwendung, wenn der Käufer einer höheren Umsatzstufe angehört als der Lieferant (vgl. im Einzelnen noch unten Tz. 395 ff.). Das Gesetz unterstellt in diesem Fall ein wirtschaftliches Ungleichgewicht und eine Abhängigkeit des Lieferanten vom Käufer allein deswegen, weil die Umsätze von Käufer und Lieferant in einem gewissen Relationsverhältnis stehen (vgl. ErwGr 9, 14 UTP-RL, § 23 AgrarOLkG).

363. In ihrem Anwendungsbereich erklären die § 10 ff. AgrarOLkG eine Reihe von Geschäftspraktiken in der Lebensmittellieferkette für unzulässig, bei denen der Unionsgesetzgeber davon ausging, dass sie einerseits gröblich von der guten Handelspraxis abweichen, gegen die Gebote von Treu und Glauben und des redlichen Geschäftsverkehrs verstoßen und andererseits nur vereinbart werden, wenn sie einseitig von einem Handelspartner aufgezwungen werden können (Art. 1 Abs. 1, ErwGr. 1 UTP-RL). Sofern eine Geschäftspraktik einem der Verbote der UTP-Regeln widerspricht, geht der Gesetzgeber also davon aus, dass dadurch das wirtschaftliche Ungleichgewicht der Parteien ausgenutzt wurde (vgl. § 23 S. 1 AgrarOLkG). Konzeptionell unterscheidet der Gesetzgeber dabei zwischen Praktiken, die per se als unlauter eingestuft und verboten sind (sog. „schwarze Klauseln“), und solchen, die nur unter der Bedingung vorheriger ausdrücklicher Vereinbarung durch die Parteien zulässig sind (sog. „graue Klauseln“). Eine Rechtfertigungsmöglichkeit besteht nicht, wirtschaftliche Effizienzüberlegungen spielen bei der Anwendung der UTP-Verbote allenfalls eine untergeordnete Rolle.¹⁸⁷

¹⁸⁷ In der Literatur wird eine Effizienzeinrede für den Fall diskutiert, dass in der UTP-Richtlinie vorgesehene „graue Klauseln“ vom nationalen Gesetzgeber als „schwarze Klauseln“ verschärft werden; vgl. einerseits Karl/Pichler, (2024), Tz. 11 und andererseits Gayk (2024), Tz. 173; Gayk (2025), S. 14.

Einzelne UTP-Regeln

Schwarze Klauseln (Verbotene Praktiken)

- keine längeren **Zahlungsfristen** als 60 Tage, bei verderblichen Lebensmitteln nicht länger als 30 Tage (§ 11 AgrarOLkG)
- Verkäufer darf **nicht verkaufte Ware** nur zurückschicken, wenn er den Kaufpreis und Entsorgungskosten übernimmt (§ 12 AgrarOLkG)
- keine **Kündigungs- oder Abbestellfristen** von weniger als 30 Tagen
- Lieferanten dürfen **keine Kosten für unternehmerische Entscheidungen** des Käufers tragen, z. B. für Lagerung, Listung, Qualitätsminderungen oder sonstige nicht verkaufsbezogene Kosten (§§ 14, 16, 17 AgrarOLkG)
- Keine **einseitige Veränderung des Vertrags** durch den Verkäufer (§ 15 AgrarOLkG).
- Verkäufer darf keine **Vergeltungsmaßnahmen** androhen oder durchführen, wenn der Lieferant seine Rechte geltend macht (§ 18 AgrarOLkG).

Graue Klauseln (Erlaubt, sofern klar und eindeutig vereinbart)

- **Zurückschicken von Ware**, die noch länger als 12 Monate zum Weiterverkauf geeignet ist (§ 12 S. 2, § 20 Abs. 1 Nr. 1 AgrarOLkG)
- **Übernahme der Lagerkosten** des Lieferanten, wenn der Abnehmer eine Vereinigung der Lieferanten ist, die Lagereinrichtungen gemeinsam nutzt (§ 14 S. 2, § 20 Abs. 1 Nr. 2 AgrarOLkG)
- **Zahlungen** für die Listung neuer Produkte, Vermarktung oder Einrichtung der Verkaufsräume (§§ 20, 21 AgrarOLkG)

Kleine Generalklausel (Umgehungsverbot)

- Verbot von Praktiken, die eine **Umgehung der Verbote** bewirken (§ 23 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 lit. h AgrarOLkG)

364. Hervorgegangen ist der Katalog verbotener Praktiken der UTP-Richtlinie aus mehreren Konsultationen, in denen die Europäische Kommission Erfahrungen der Marktteilnehmer mit unfairen Handelsbedingungen abfragte, um Relevanz und Häufigkeit unlauterer Geschäftspraktiken zu bewerten und auf dieser Informations- und Legitimationsbasis tätig zu werden. Der

deutsche Gesetzgeber hat die Liste der europäischen UTP-Verbote im Wesentlichen übernommen, aber einige in der UTP-Richtlinie als „graue Klauseln“ eingestufte Handelspraktiken als „schwarze Klauseln“ vollständig verboten. 2024 wurde den einzelnen Verboten zudem ein Umgehungsverbot hinzugefügt („kleine Generalklausel“, § 23 Nr. 1 lit. h AgrarOLkG).

365. Die UTP-Regulierung hat konzeptionell einen starken Fokus auf die landwirtschaftliche Wertschöpfungsebene. Sie dient in Umsetzung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (Art. 43 Abs. 1 lit. b AEUV) ausdrücklich der Gewährleistung einer angemessenen Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Bevölkerung (ErwGr. 1 UTP-RL). Dennoch findet sie sowohl beim Verkauf von Agrar- und Fischereiprodukten als auch bei den daraus hergestellten Lebensmittelerzeugnissen Anwendung (vgl. § 10 Abs. 1, § 2 Abs. 1 Nrn. 1-3 AgrarOLkG). Sie gilt also nicht nur bei dem Verkauf von Agrarerzeugnissen durch die Landwirtschaft, sondern in der gesamten Lebensmittellieferkette über alle Wertschöpfungsstufen hinweg. Damit soll verhindert werden, dass unlautere Handelspraktiken, die nachgelagert in der Lieferkette auftreten – also beispielsweise durch den Lebensmitteleinzelhandel gegenüber der Lebensmittelindustrie –, bis an die Primärerzeuger weitergegeben werden (sog. „Kaskadeneffekt“, ErwGr. 7 UTP-RL). Zwischen verschiedenen Warengruppen des Lebensmittelsektors differenziert die UTP-Regulierung nicht, sondern findet in gleichem Maße auf alle Lebensmittellieferketten Anwendung.¹⁸⁸

366. Diese Ausrichtung schlägt sich auch in der Amtspraxis der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung nieder, in der Fälle mit klar erkennbarem Landwirtschaftsbezug trotz bisher überschaubarer Fallzahl eine größere Rolle spielen als bei der Durchsetzung des Missbrauchsverbotes durch das Bundeskartellamt. Nach der Einführung der UTP-Regeln in Deutschland verfolgte die Behörde zunächst eine kooperative Herangehensweise und fokussierte sich auf Maßnahmen, die das Bewusstsein und das Verständnis für die UTP-Verbote fördern sollten (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung 2022, S. 9 ff.; 2023a, S. 10 f.; 2024, S. 11). Mittlerweile spielen jedoch auch streitig geführte Verfahren eine größere Rolle, die zunächst aus verschiedenen Gründen eingestellt oder gütlich beigelegt wurden. 2024 ergingen dann die ersten Untersagungsverfügungen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung gegen die Lebensmitteleinzelhändler Hit und Edeka (BLE, 516-04.01-04/22, 23. Mai 2024, sowie 516-05.02-01/24, 09. Oktober 2024), die jedoch beide – aus verschiedenen Gründen – durch das OLG Düsseldorf aufgehoben wurden (OLG Düsseldorf, Kart 4/24 (V), 09. Juli 2025; OLG Düsseldorf, Kart 7/24 (V), 30. Juli 2025).

367. Insgesamt hat die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung nach eigenen Angaben bisher eine niedrige zweistellige Zahl von Verfahren eingeleitet und abgeschlossen.¹⁸⁹ Ei-

¹⁸⁸ Es bestehen lediglich einige Sonderregelungen, die die Verbote für verderbliche Produkte weiter verschärfen, um den eingeschränkten Absatzmöglichkeiten der Lieferanten Rechnung zu tragen, vgl. z. B. § 11 Abs. 2 Nr. 1 sowie § 13 AgrarOLkG.

¹⁸⁹ Vgl. insoweit die Tätigkeitsberichte der BLE (2022; 2023a; 2024; 2025) sowie ihre Fallberichte, abrufbar unter, https://www.ble.de/DE/Themen/Marktorganisation/UTP/Veroeffentlichungen/UTP_Veroeffentlichungen_Fallberichte.html?nn=646440 (zuletzt abgerufen am 29.10.2025).

nige Verfahren betrafen identische Sachverhalte, sodass bisher acht verschiedene von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung einem förmlichen Verfahren unterworfenen Fälle unterschieden werden können. Eine Beschreibung dieser Fälle findet sich in Anhang L.

368. Bei drei dieser Sachverhalte ist ein unmittelbarer Landwirtschaftsbezug erkennbar:

- Zwei Fälle betrafen die zwischen bäuerlichen Genossenschaften und ihren Mitgliedern vereinbarten Lieferbedingungen.
- Ein Verfahren betraf Gebühren für die Verwendung bestimmter Mehrwegbehältnisse, die Abnehmer von Erzeugerinnen und Erzeugern von Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukten verlangten.

369. Drei weitere Fälle betrafen zwar landwirtschaftliche Lieferanten nicht direkt, allerdings liegt nahe, dass sie von den untersuchten Praktiken jedenfalls mittelbar betroffen waren:

- Ein Fall betraf die Retournierung von nicht verkauftem Obst und Gemüse durch drei der vier großen Lebensmitteleinzelhändler. Lieferanten solcher Produkte sind häufig bäuerliche Genossenschaften, die Gewinneinbußen in der Regel über ihre Auszahlungspreise direkt an ihre Mitglieder weiterreichen.
- In einem weiteren Verfahren untersuchte die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung die Zahlungsziele, die Edeka gegenüber Arla – einer großen bäuerlich getragenen Milchverarbeitungsgenossenschaft – anwendete.
- Ein Verfahren betraf Kompensationszahlungen, die Aldi von Fleischlieferanten verlangte, sofern diese nicht nachweisen konnten, dass die bei der Produktion des Fleisches zum Einsatz gekommenen Futtermittel „entwaldungsfrei“ waren. Die Lieferanten waren selbst nicht der Landwirtschaft zuzuordnen. Da Anknüpfungspunkt der Kompensationszahlungen aber die durch die Landwirtschaft verwendeten Futtermittel waren, ging die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung davon aus, dass die Kosten voraussichtlich auf diese umgelegt wurden, und hielt einen Kaskadeneffekt für naheliegend.

370. In drei weiteren Fällen untersuchte die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung bestimmte Einkaufsbedingungen von (Lebensmittel-)Einzelhändlern (Kaufland, HIT und DM), ohne dass ein direkter Landwirtschaftsbezug erkennbar wäre. Diese Fälle kommen nur dann landwirtschaftlichen Erzeugern zugute, sofern ein allgemeiner Kaskadeneffekt zu bejahen ist.¹⁹⁰

4.3.1.3 Angstfaktor behindert effektive Durchsetzung

371. Grundsätzlich spielt auch die zivilgerichtliche Durchsetzung eine Rolle für den Vollzug des kartellrechtlichen Missbrauchsverbotes. Insbesondere § 20 GWB wird – im Lebensmittelsektor, aber auch in anderen Bereichen – häufig nicht (nur) behördlich, sondern auch gerichtlich durchgesetzt. Auch die UTP-Regeln können grundsätzlich durch private Kläger vor Gericht durchgesetzt werden (Bundesregierung, 2021, S. 47; Karbaum, 2024, Rn. 21). Dies scheint in der Praxis noch nicht relevant geworden zu sein.

¹⁹⁰ Hieran bestehen Zweifel, vgl. noch unten, Tz. 398.

372. Im Verhältnis von Lebensmittellieferanten und -abnehmern scheinen sowohl dieser Rechtsschutz als auch die behördliche Rechtsdurchsetzung an Effektivität vermissen zu lassen. In Stellungnahmen von Marktteilnehmern gegenüber der Monopolkommission wird von einer erheblichen Hemmung der Rechtsdurchsetzung aufseiten der Lieferanten von Lebensmitteln berichtet (sog. „Angstfaktor“, auch „Ross-und-Reiter-Problematik“, vgl. auch Monopolkommission, 2012a, Tz. 1155). Eine zivilrechtliche Klage oder eine Beschwerde bei den Durchsetzungsbehörden habe regelmäßig den Abbruch der Lieferbeziehung in Form einer Auslistung durch den Lebensmitteleinzelhandel oder eines Lieferantenwechsels durch die Lebensmittelindustrie zur Folge. In Bezug auf die behördliche Rechtsdurchsetzung wird berichtet, dass erhebliche Bedenken in Bezug auf eine zumindest indirekte Aufdeckung der Identität von Beschwerdeführern durch ein Ermittlungsverfahren der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung bestünden. Dies könne dann zu kommerziellen Vergeltungsmaßnahmen der von der Beschwerde betroffenen Unternehmen führen. Ähnliches stellt die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung fest (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2022; 2023a; 2024).

373. Gerade Erzeuger landwirtschaftlicher Lebensmittel können abhängig von einzelnen Abnehmern sein. Dies kann an der Verderblichkeit der Ware liegen, die keine Lagerung während der für einen Abnehmerwechsel benötigten Zeit erlaubt. Darüber hinaus kann die Ernte bereits bei Aussaat oder während der Aufzucht an die Anforderungen eines bestimmten Abnehmers ausgerichtet werden (z. B. durch Anpassung an bestimmte Siegel oder Zertifizierungen, die nur ein bestimmter Abnehmer verwendet). Eine Drohung mit Auslistung oder der Nichtabnahme einer Lieferung stellt in diesen Fällen ein erhebliches Druckmittel der Abnehmer dar (sog. „Hold-Up“-Problem), das eine Rechtsdurchsetzung im laufenden Lieferverhältnis effektiv verhindern kann. Aber auch gegenüber Herstellern von (nicht verderblichen) Lebensmitteln ist die Drohung mit der Auslistung durch den Lebensmitteleinzelhandel angesichts erheblicher wirtschaftlicher Risiken insbesondere bei kleineren Unternehmen ein wirksames Instrument, sie von der Durchsetzung des Missbrauchsverbotes oder der UTP-Regeln abzuhalten. Sie trauen sich dann nicht, Ross und Reiter zu benennen (vgl. Monopolkommission, 2012a, Tz. 1002).

374. Lieferanten von Lebensmitteln – insbesondere landwirtschaftliche Betriebe – sind im Fall missbräuchlicher Praktiken daher häufig darauf beschränkt, eine Verhandlungslösung mit dem Abnehmer herbeizuführen, um aus ihrer Sicht missbräuchliche Praktiken abzustellen. Diese Verhandlungen können angesichts der Nachfragemacht des jeweiligen Abnehmers aber nicht auf Augenhöhe geführt werden und sind damit kein taugliches Substitut für eine fehlende Rechtsdurchsetzung. Sowohl § 20 GWB als auch die UTP-Regeln werden in der Anwendungspraxis in der Lebensmittellieferkette daher eher als Instrument zur Aufarbeitung bereits gescheiterter Lieferbeziehungen denn als wirksames Mittel zur Verhinderung des Missbrauchs von Marktmacht angesehen.

375. Der Rechtsrahmen sieht mehrere Maßnahmen vor, die kommerzielle Vergeltungsmaßnahmen für Versuche der Rechtsdurchsetzung unterbinden sollen. So können derartige Verhaltensweisen bereits materiell-rechtlich verboten sein (vgl. etwa § 21 Abs. 4 GWB, § 18 AgrarOLkG). Allerdings scheitert auch die Durchsetzung dieser Verbote häufig am

Angstfaktor. Beide Normen haben daher bisher kaum praktische Relevanz erlangt (vgl. zu § 21 Abs. 4 GWB Markert, 2024, Rn. 94).

376. Wichtiger sind daher die Möglichkeiten der Durchsetzungsbehörden, die Identität von Beschwerdeführern vertraulich zu behandeln. So ist die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung auf Antrag verpflichtet, die Identität der von unlauteren Handelspraktiken betroffenen Akteure zu schützen (§ 26 Abs. 1 AgrarOLkG). Zu diesem Zweck hat sie ein anonymes Online-Hinweisgebersystem eingerichtet.¹⁹¹ Auch das Bundeskartellamt betreibt ein vergleichbares Portal.¹⁹²

377. Dies soll Lieferanten ermöglichen, sich ohne Sorge vor negativen Konsequenzen seitens ihres Vertragspartners an die Behörden zu wenden. Darüber hinaus hat die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung in der Vergangenheit Verfahren, die sie aufgrund einer (anonymen) Beschwerde eröffnet hat, wieder eingestellt, um neue Verfahren von Amts wegen einzuleiten.¹⁹³ Das soll dazu beitragen, die Identität des Beschwerdeführers zu schützen (vgl. § 28 Abs. 1 Nr. 1 AgrarOLkG). Praktische Relevanz hat diese Möglichkeit im HIT-Verfahren erlangt (BLE, 516-04.01-04/22, 23.05.2024, vgl. dazu die Beschreibung in Anhang L). Der Beschwerdeführer dieses Verfahrens widersprach gegenüber der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung der Aufdeckung seiner Identität gemäß § 26 AgrarOLkG. Die Behörde stellte daraufhin das Verfahren betreffend dieses Lieferanten ein. Sie konnte aber aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse ein Verfahren von Amts wegen mit Bezug auf andere Lieferanten eröffnen, das schlussendlich in einer Untersagungsverfügung mündete. Auch das Bundeskartellamt kann sich entsprechender Vorgehensweisen bedienen, um die Identität von missbräuchlichen Praktiken betroffener Unternehmen zu schützen (Quellmalz, 2025, Tz. 1).

378. Trotz dieser Möglichkeiten unterliegt die Wahrung der Identität faktischen Grenzen. Jedenfalls wenn eine Behörde ein förmliches Verfahren eröffnet, kann sie darauf angewiesen sein, Beschwerdeführer als Zeugen zu befragen oder Dokumente zu nutzen, aus denen sich die Identität der Beschwerdeführer ergibt. Sofern der Beschwerdeführer dies aufgrund des Angstfaktors ablehnt, scheitert die behördliche Durchsetzung (vgl. § 26 Abs. 2 AgrarOLkG). Hinzu kommt, dass die UTP-Regeln unter den vom AgrarOLkG geschützten Lieferanten weiterhin nicht flächendeckend bekannt zu sein scheinen.¹⁹⁴

4.3.1.4 Rolle der Durchsetzungsbehörden und Fallauswahl

379. Die Monopolkommission schätzt die Durchsetzung des kartellrechtlichen Missbrauchsverbotes und der UTP-Regeln zumindest im Verhältnis zwischen landwirtschaftlichen Betrieben

¹⁹¹ Zugänglich unter https://www.ble.de/DE/Themen/Marktorganisation/UTP/Anonyme-Hinweise/anonyme-Hinweise_node.html (zuletzt abgerufen am 31.03.2025).

¹⁹² <https://www.bundeskartellamt.de/DE/Aufgaben/Kartelle/HinweiseAufKartellverstoesse/hinweiseaufverstoesse.html> (zuletzt abgerufen am 26.06.2025).

¹⁹³ So im Fall „Kaufland Distributionsvergütung“, vgl. BLE 2023, S. 9.

¹⁹⁴ In der jährlichen Umfrage der EU-Kommission, die sich an Lieferanten der verschiedenen Stufen der Lebensmittellieferkette richtet, gaben im Zeitraum 2023/2024 noch 37,9 Prozent der Befragten an, keine Kenntnis von der UTP-RL zu haben (Antonioni/Ciaian, 2024).

einerseits und ihren Abnehmern andererseits aufgrund des Angstfaktors als teilweise ineffektiv ein. Den Behörden stehen bereits Instrumente zum Schutz der Identität von Beschwerdeführern im Verfahren zur Verfügung, die auch schon zur Anwendung gekommen sind. Sie kommen jedoch angesichts der Verfahrensrechte der betroffenen Unternehmen an ihre Grenzen und dürften kaum noch auszuweiten sein. Eine legislative Stärkung der Rechtsdurchsetzung müsste daher eher im Bereich des gerichtlichen Rechtsschutzes ansetzen, der in der Lebensmittellieferkette noch stark unterentwickelt ist (dazu noch unten, Tz. 409 ff.).

380. Angesichts dieser Einschränkungen kommt den Durchsetzungsbehörden – Bundeskartellamt und Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung – eine bedeutende Rolle bei der Verfolgung von Verstößen von Amts wegen zu. Sie müssen ihr Aufgreifermessen¹⁹⁵ so ausüben, dass sie mit ihrer Fallauswahl dazu beitragen, dem Missbrauchsverbot und den UTP-Regeln gerade dort zur Geltung zu verhelfen, wo die private Rechtsdurchsetzung schwierig ist. Dazu sollten in erster Linie Fälle mit ausgeprägtem Machtgefälle in den Blick genommen werden. In der Lebensmittellieferkette trifft dies insbesondere Lieferverhältnisse unter Beteiligung der Landwirtschaft oder kleiner Lebensmittelhersteller auf der einen und dem Lebensmitteleinzelhandel oder großen Industrieunternehmen auf der anderen Seite zu. In Anbetracht knapper behördlicher Ressourcen könnten Streitfälle zwischen großen Unternehmen – z. B. dem Lebensmitteleinzelhandel und internationalen Industriekonzernen – und Fälle, in denen die private Rechtsdurchsetzung aus anderen Gründen funktioniert eher der privaten Rechtsdurchsetzung überlassen werden, auch wenn im Einzelfall Abhängigkeiten bestehen können.

381. Dabei kommen dem Kartellrecht und den UTP-Regeln unterschiedliche Rollen zu. Das kartellrechtliche Missbrauchsverbot ermöglicht mit seinen weiten Tatbeständen, neuartige Formen des Missbrauchs von Nachfragemacht zu adressieren. Es dient zudem eher dem Schutz des Wettbewerbs als solchem und weniger dem Schutz einzelner Unternehmen. Hierbei ist eine behördliche Rechtsdurchsetzung besonders wichtig, da die privatrechtliche Rechtsdurchsetzung – soweit sie angesichts des Angstfaktors überhaupt relevant ist – mit erheblichen Prozessrisiken behaftet ist. Das Bundeskartellamt kann durch eine hoheitliche Durchsetzung dazu beitragen, auch in diesen Fällen einen effektiven Schutz vor missbräuchlichen Praktiken zu schaffen, ohne dass die Betroffenen diese Risiken übernehmen müssen. Gleichzeitig trägt die hoheitliche Durchsetzung dazu bei, die Voraussetzungen des Missbrauchsverbotes zu konkretisieren. Dadurch kann es einfacher privatrechtlich durchgesetzt und auch unmittelbar in Verhandlungen zwischen Landwirtschaft, Herstellern und Lebensmitteleinzelhandel eine größere Rolle spielen.

382. Die UTP-Regeln sind dagegen schon konzeptionell auf eine Flächenwirkung ausgelegt. Die einfacher zu handhabende Ermittlung des Anwendungsbereichs anhand von Umsatzstufen und die konkreter gefassten Verbote führen zu klareren Verhaltensanforderungen und vereinfachen dadurch Compliance und Rechtsdurchsetzung (vgl. Monopolkommission, 2021, Tz. 45). Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung berichtet zudem, dass die Verbote zunehmend als Verhandlungsargument in Vertragsverhandlungen Bedeutung erlangen und auf diese Weise das Verhandlungsgewicht der Lieferanten stärken (Bundesanstalt für Landwirtschaft und

¹⁹⁵ Vgl. zum Aufgreifermessen des Bundeskartellamtes Quellmalz, 2025, Tz. 1; zur BLE Karbaum, 2024a, Tz. 15.

Ernährung, 2024, S. 5). Dies ist unter anderem deswegen möglich, weil die Vorschriften aufgrund ihres Bezugs auf einzelne, konkret benannte Praktiken weniger gerichtliche und behördliche Konkretisierung benötigen. Die Beschränkung auf einzelne Verbote trägt zudem dazu bei, die Schwächen der pauschalisierten Marktmachtermittlung anhand von Umsatzstufen wieder auszugleichen, indem die Anwendung auf spezifische, vom Gesetzgeber festgelegte Missbrauchstatbestände begrenzt wird. Die in den §§ 10 ff. AgrarOLkG normierten UTP-Regeln sind daher eine sinnvolle Ergänzung des Kartellrechts, die dessen Durchsetzungsschwächen insbesondere im Hinblick auf landwirtschaftliche Betriebe teilweise kompensieren kann.

383. Allerdings besteht im Markt angesichts der Neuheit der Regeln weiterhin Unsicherheit in Bezug auf die Reichweite der bisher kaum zur Anwendung gekommenen Regeln (BLE, 516-05.02-01/24, 09. Oktober 2024, Tz. 180). Die – nicht zuletzt aufgrund des Angstfaktors – fehlende gerichtliche und die eingeschränkte behördliche Rechtsdurchsetzung in der Lebensmittellieferkette tragen dazu bei. Entscheidungen erhöhen die allgemeine Rechtssicherheit in der Lebensmittellieferkette, indem sowohl Lieferanten als auch Nachfrager von Lebensmitteln den Anwendungsbereich und die Grenzen zwischen „harten Verhandlungen“ und rechtswidrigem Missbrauch von Nachfragemacht besser erkennen können.

384. Wichtig wäre deswegen auch, dass der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung und den Gerichten eine möglichst breite Befugnis zusteht, bestimmte Handelspraktiken zu bewerten. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung hat deswegen angestrebt, auch bereits beendete Verstöße aus generalpräventiven Gründen festzustellen (BLE, 516-04.01-04/22, 23. Mai 2024, Tz. 326). Dem ist das OLG Düsseldorf allerdings unter Verweis auf den Wortlaut des § 28 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AgrarOLkG entgegengetreten. Dieser spreche dafür, dass sich die Befugnis zur Feststellung auf fortdauernde Verstöße bezieht. Bei einem im Verfahren einsichtig abgestellten Verstoß sei eine nachträgliche Feststellung ermessensfehlerhaft, insbesondere, wenn sich die Feststellung auf eine unstreitig unzulässige Klausel bezieht (OLG Düsseldorf, Kart 4/24 (V), 9. Juli 2025, Rz. 88 ff.).¹⁹⁶ Eine Norm wie § 32 Abs. 3 GWB, die der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung ermöglichen würde, bei berechtigtem Interesse auch abgestellte Verstöße festzustellen, sieht das AgrarOLkG nicht vor.

385. Um dennoch der hohen Bedeutung einer weiteren Konkretisierung der UTP-Regeln gerecht zu werden, sollte die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung auch außerhalb von förmlichen Entscheidungen ihre Einschätzung betreffend die Zulässigkeit verschiedener Praktiken und Vereinbarungen veröffentlichen. Grundlage hierfür können in Verfahren, in denen aus verfahrensrechtlichen Gründen keine förmliche Entscheidung getroffen wird,¹⁹⁷ gewonnene Erkenntnisse und rechtliche Bewertungen sein. Diese könnten im Nachgang beispielsweise in einem Tätigkeitsbericht oder in Leitlinien der Bundesanstalt für Landwirtschaft und

¹⁹⁶ In dem Verfahren hatte HIT vorgetragen, dass die Rechtsanwältin, die mit der Anpassung der Einkaufsbedingungen an das AgrarOLkG beauftragt war, die streitige Klausel schlicht übersehen hatte. HIT entfernte die Klausel noch während des Verfahrens aus seinen Einkaufsbedingungen.

¹⁹⁷ Beispielsweise, weil diese gütlich beigelegt werden, weil die streitgegenständliche Praktik abgestellt wurde oder weil der Beschwerdeführer gem. § 26 Abs. 2 AgrarOLkG auf

Ernährung veröffentlicht werden.¹⁹⁸ Eine Benennung der beteiligten Unternehmen ist hierzu nicht erforderlich. Der Gesetzgeber könnte hierzu beitragen, indem er § 29 AgrarOLkG um eine § 53 Abs. 1 S. 3 GWB vergleichbare Regelung ergänzt, wonach die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung gehalten wäre fortlaufend ihre Verwaltungsgrundsätze zu veröffentlichen.

386. Für die Situation in den Märkten ist von entscheidender Bedeutung, wie Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung und Bundeskartellamt ihre jeweilige Rolle ausfüllen. Beide Behörden haben dabei einen weiten Spielraum, da sie selbst entscheiden können, welche Fälle sie mit welcher Priorität verfolgen. Kriterien bei der Fallauswahl sollten die volkswirtschaftliche Bedeutung, die Schwere und Verbreitung des Verstoßes und die Möglichkeit zivilrechtlichen Rechtsschutzes sein. Beide Behörden sollten Fälle, in denen sich Parteien selbst in Verhandlungen oder vor Gericht wehren können, der zivilgerichtlichen Durchsetzung überlassen. Das gilt besonders für das Bundeskartellamt, das nur Einzelfälle bearbeiten kann. Es sollte Pilotfälle führen, die durch die UTP-Regeln nicht erfasst werden. Zu denken ist beispielsweise an neuartige Praktiken und an schwerwiegende Problemfälle, in denen die benachteiligte Partei zu schwach ist, gerichtlichen Rechtsschutz zu suchen. Auch für die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung sollte die Schutzbedürftigkeit der unterlegenen Partei relevant sein, insbesondere mit Blick auf den Angstfaktor. Sie sollte vor allem solche Fälle aufgreifen, die in der Branche häufig vorkommen. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung kann dann die Maßstäbe des AgrarOLkG konkretisieren.

4.3.2 Empfehlungen für eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens

387. Durch die Kombination aus dem allgemeinen Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung (§ 19 GWB), den Regeln für relative oder überlegene Marktmacht (§ 20 GWB) sowie den UTP-Regeln (§§ 10 ff. AgrarOLkG) besteht bereits ein stark verdichteter Rechtsrahmen. Aus Sicht der Monopolkommission sind materiell-rechtliche Änderungen im Kartellrecht nicht erforderlich. Vorgeschlagen werden geringfügige materiell-rechtliche Änderungen im AgrarOLkG. Potenzial für eine Korrektur der wettbewerbsschädlichen Machtasymmetrien besteht dagegen im Bereich der Rechtsdurchsetzung.

4.3.2.1 Keine legislativen Maßnahmen im materiellen Kartellrecht erforderlich

388. Die in den §§ 19, 20 GWB normierten Verbotstatbestände sind eine geeignete kartellrechtliche Rechtsgrundlage für eine robuste Durchsetzung des Wettbewerbsschutzes durch Zivilgerichte und Kartellbehörden. Auch die Regeln zur relativen Marktmacht haben sich bewährt.

389. Nach derzeitiger Rechtslage setzt sich nationales Recht, das im Bereich einseitiger Handlungen strenger als das Unionsrecht (Art. 102 AEUV) ist, gegenüber diesem durch (Art. 3 Abs. 2 der VO 1/2003). Im deutschen Recht stellt insbesondere § 20 GWB ein wichtiges Instrument

¹⁹⁸ In einem Fall ist die BLE (2022a) bereits so vorgegangen und hat Rechtsgrundsätze zur Zulässigkeit der sog. Regalpflege in einem Fallbericht veröffentlicht.

zur Bekämpfung von Machtasymmetrien und eine sinnvolle Ergänzung zur behördlichen Durchsetzung dar. Die Möglichkeit, solche verschärften Regelungen auf mitgliedstaatlicher Ebene vorzusehen, sollte daher auch nach der Reform der Verordnung 1/2003 erhalten bleiben (vgl. Monopolkommission, 2025, S. 3 f.).

390. Die Aufnahme weiterer spezieller – gegebenenfalls sogar sektorspezifischer – Missbrauchsverbote in das GWB ist dagegen abzulehnen. Es ist nicht zu erwarten, dass sie eine über die UTP-Regeln hinausgehende Vorfeldwirkung entfalten können. Konkrete Verbote missbräuchlicher Praktiken in der Lebensmittellieferkette sollten in deren Kontext normiert werden.

4.3.2.2 UTP-Regeln: Vereinfachung des Anwendungsbereiches

391. Die konkreten Verbotstatbestände der UTP-Richtlinie und des AgrarOLkG sollten dagegen beibehalten werden. Zwar kann die Tendenz, spezifische Verbote in eigenen Gesetzen zu normieren, die letztlich vor allem eine Ausprägung kartellrechtlicher und zivilrechtlicher Missbrauchsverbote darstellen, auch kritisch betrachtet werden. Der Universalitätsanspruch des Kartellrechts wird damit ausgehöhlt, Vertragsverhandlungen werden kleinteilig reguliert. Dies ist aber letztlich der Preis für die erheblichen Machtungleichgewichte. Würden diese strukturell beseitigt, bedürfte es der Regelungen nichts. Zudem kann das Bundeskartellamt stets nur Einzelfälle erfassen. Die zivilrechtliche Rechtsdurchsetzung bietet gleichfalls kein Forum zur günstigen und schnellen Lösung entsprechender Konflikte. Ist der Wettbewerb flächendeckend geschädigt, lassen sich spezifischere Eingriffe daher rechtfertigen. Erforderlich ist allerdings, dass der Gesetzgeber immer wieder überprüft, ob derartige Regeln tatsächlich erforderlich sind.

392. Die konkreten Regeln stellen die Vorfeldwirkung dieser Verbote in Vertragsverhandlungen sicher und vereinfachen Compliance und private Rechtsdurchsetzung. Die Fortentwicklung der Tatbestände sollte in regelmäßigen Abständen durch den (europäischen) Gesetzgeber basierend auf Untersuchungen über die tatsächliche Relevanz missbräuchlicher Praktiken erfolgen. Die Einführung pauschaler, tiefgreifender Eingriffe in die Lebensmittellieferkette, wie beispielsweise ein Verbot des Einkaufs unter Produktionskosten, sieht die Monopolkommission dagegen kritisch (vgl. dazu bereits oben, Kapitel 4.1.1, sowie Monopolkommission, 2024; 2024a, Tz. 153).

393. Die Einführung einer sog. „großen Generalklausel“, die nur abstrakt „unfaire Handelspraktiken“ verbietet, erscheint nicht sinnvoll. Sie würde Gerichten und Durchsetzungsbehörden zwar wie im Kartellrecht ermöglichen, spezifische Missbrauchsprobleme im Einzelfall zu adressieren unabhängig davon, ob sie zuvor vom Gesetzgeber als solche erkannt und festgelegt wurden. Es erscheint aber fraglich, ob dies tatsächlich zu einer besseren Erfassung von missbräulichem Verhalten im Einzelfall führen würde. Für besonders gravierende Fälle hat das Bundeskartellamt mit den kartellrechtlichen Vorschriften im Zweifel einen geeigneten Hebel.

394. Sofern eine solche Generalklausel im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der UTP-Richtlinie den Katalog der einzelnen Verbotstatbestände ersetzen würde,¹⁹⁹ dürfte dies zunächst zu einem erheblichen Rückgang der Effektivität des Rechtsschutzes führen, bis Durchsetzungsbehörden und Gerichte konkretisieren können, welche Situationen und welches Verhalten von der Generalklausel in einzelnen Fallgruppen tatsächlich erfasst sind. Eine Generalklausel, die, um dieses Problem zu umgehen, parallel zu den Einzelverboten eingeführt würde,²⁰⁰ dürfte im Markt zu erheblicher Rechtsunsicherheit dahingehend führen, welches Verhalten über die Einzelverbote hinaus verboten wäre. Zudem stiege die Gefahr der Untersagung wohlfahrtssteigernder Praktiken durch die BLE.

395. Anpassungsbedarf besteht dagegen bei der Bestimmung des Anwendungsbereichs. Gegenwärtig kommen die UTP-Regeln zur Anwendung, wenn der Käufer einer höheren gesetzlich definierten Umsatzstufe angehört als der Lieferant (§ 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AgrarOLkG). Gemäß den Vorgaben der UTP-Richtlinie besteht dieser Schutz nur zugunsten von Lebensmittellieferanten bis zu einer Umsatzobergrenze in Höhe von EUR 350 Mio. auf Lieferantenseite. Damit sollen Lieferanten, die aufgrund ihres Umsatzes selbst als verhandlungsstark eingeschätzt werden, aus dem Schutzbereich der Richtlinie herausgenommen werden. Der deutsche Gesetzgeber hat demgegenüber den Schutzbereich für den Verkauf von Milch-, Fleisch-, Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukten einschließlich Kartoffeln und den direkt daraus hergestellten Produkten²⁰¹ durch die Einführung einer zusätzlichen Umsatzklasse deutlich erweitert (§ 10 Abs. 1 S. 2 AgrarOLkG). Bei diesen Produkten werden auch Lieferanten mit einem Jahresumsatz von bis zu EUR 4 Mrd. in einem bestimmten Segment geschützt, wenn der Lieferant einen globalen Umsatz von höchstens EUR 15 Mrd. und der Käufer einen mindestens fünffachen globalen Umsatz hat (Tabelle 4.1).²⁰²

¹⁹⁹ Dies widerspricht allerdings ohnehin der UTP-Richtlinie, die die einzelnen Verbote ausdrücklich vorsieht und den Mitgliedstaaten nur ermöglicht, diese zu verschärfen (Art. 9 UTP-Richtlinie).

²⁰⁰ Die einzelnen Verbote könnten dann beispielsweise als Regelbeispiele der Generalklausel gelten.

²⁰¹ Vgl. zur Reichweite dieser Produktkategorien die FAQ der BLE Ziff. 16 (https://www.ble.de/DE/Themen/Marktorganisation/UTP/FAQ/UTP_FAQs.html, zuletzt abgerufen am 26.03.2025).

²⁰² Diese Regel war ursprünglich bis zum 1. Mai 2025 befristet, wurde jedoch im Anschluss an eine äußerst positive Bewertung im Evaluierungsbericht (Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung 2023, S. 67 f.) im Sommer 2024 durch den Bundestag entfristet.

Tabelle 4.1: Anwendbarkeit der UTP-Regeln

Umsatz des Lieferanten	Anwendbarkeit der UTP-Regeln
bis EUR 2 Mio.	Wenn Umsatz des Käufers über EUR 2 Mio.
EUR 2 Mio. bis EUR 10 Mio.	Wenn Umsatz des Käufers über EUR 10 Mio.
EUR 10 Mio. bis EUR 50 Mio.	Wenn Umsatz des Käufers über EUR 50 Mio.
EUR 50 Mio. bis EUR 150 Mio.	Wenn Umsatz des Käufers über EUR 150 Mio.
EUR 150 Mio. bis EUR 350 Mio.	Wenn Umsatz des Käufers über EUR 350 Mio.
EUR 350 Mio. bis EUR 4 Mrd. (im betreffenden Segment) und EUR 15 Mrd. (global).	Nur beim Verkauf von Milch-, Fleisch-, Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukten einschließlich Kartoffeln und den direkt daraus hergestellten Produkten, wenn der globale Umsatz des Lieferanten des Käufers mindestens das fünffache beträgt.
Über EUR 4 Mrd. im betreffenden Segment oder EUR 15 Mrd. global.	Nein

Quelle: Eigene Darstellung

396. Diese Ermittlung des Anwendungsbereiches weist in der Praxis mehrere Schwächen auf. Bei Fällen, bei denen sich beide Parteien in der Nähe derselben Umsatzgrenze befinden, führt sie zu Ungenauigkeiten. Sie unterwirft Fälle den UTP-Regeln, in denen kein Verhandlungsmachtgefälle zwischen den Parteien besteht. So ist es beispielsweise nicht naheliegend, dass ein Abnehmer von Lebensmitteln mit einem Umsatz von knapp über EUR 2 Mio. einen wesentlichen Verhandlungsvorteil gegenüber einem Lieferanten mit einem Umsatz von knapp unter EUR 2 Mio. hat. Dies gilt umso mehr, als ein Verkäufer tendenziell einen höheren Umsatz hat als sein Lieferant, weil der Endkundenpreis in aller Regel höher sein wird als ein Vorleistungspreis. Der europäische Gesetzgeber hat diese Fälle zugunsten einer einfach zu handhabenden Ermittlung des Anwendungsbereiches der UTP-Regulierung allerdings in Kauf genommen (vgl. ErwGr. 14 UTP-Richtlinie).

397. Allerdings hat sich gerade diese Ermittlung des Anwendungsbereichs als Hindernis der praktischen Anwendung der UTP-Regeln erwiesen. Zur Ermittlung der Umsatzstufen wird auf die Regeln des Anhangs der KMU-Empfehlung 2003/361/EG verwiesen. Diese gestalten sich allerdings durchaus komplex, insbesondere bei der Zurechnung von Umsätzen in Konzernunternehmen (Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung, 2023, S. 39 f.). Zudem lassen sie nach Auffassung des OLG Düsseldorf keine Zurechnung der Außenumsätze von Einzelkaufleuten in genossenschaftlich strukturierten Einzelhandelskonzernen zu (OLG Düsseldorf, Kart 7/24 (V), 30. Juli 2025, Rz. 40 ff.). Dies widerspricht insofern dem Sinn der UTP-Regeln, als die Nachfragemacht in erster Linie durch den Umfang der nachgefragten Produkte vermittelt

wird. Unternehmen, die durch einen gemeinsamen Einkauf über entsprechende Nachfragemacht verfügen, sollten – wie im Kartellrecht²⁰³ – entsprechend der damit korrespondierenden Umsätze kollektiv eingestuft werden. Darüber hinaus bestehen Rechtsunsicherheiten, ob die Außenumsätze der Mitglieder von Einkaufsgenossenschaften zusammenzurechnen sind (OLG Düsseldorf, Kart 4/24 (V), 09. Juli 2025, Rz. 39 ff.).

398. Hintergrund dieser Ermittlung des Anwendungsbereiches anhand von Umsatzstufen ist der sog. Kaskadeneffekt. Es wird angenommen, dass die Anwendung der UTP-Regeln dazu führt, dass die der Landwirtschaft nachgelagerten Marktstufen – z. B. die Herstellerebene – die dadurch erlangten Vorteile durch die Lieferkette bis an die Primärerzeuger weitergeben. Es ist allerdings nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber überprüft hat, ob dieser Kaskadeneffekt in den verschiedenen Lieferketten überhaupt besteht. Die Analysen dieses Gutachtens deuten eher darauf hin, dass die Auszahlungspreise der Landwirtschaft in hohem Maße vom Welthandelspreis dominiert werden. Zudem scheint eine Stärkung der Herstellerebene eher zu einer Margenverschiebung zwischen Herstellern und Lebensmitteleinzelhandel zu führen, die sich nicht zugunsten von Landwirtschaft oder Verbraucherinnen und Verbrauchern auswirkt.

399. Angesichts des Zwecks der UTP-Richtlinie, Praktiken einzudämmen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen auf den Lebensstandard der landwirtschaftlichen Bevölkerung haben (ErwGr. 1 UTP-RL), spricht wenig dafür, auch nachgelagerte Stufen in den Schutzbereich der UTP-Regeln mit einzubeziehen.²⁰⁴ Dass landwirtschaftliche Betriebe davon profitieren, wenn Hersteller sich in rechtlichen Auseinandersetzungen mit Einzelhändlern durchsetzen, ist nach Auffassung der Monopolkommission weder aus den vorliegenden Daten erkennbar, noch theoretisch plausibel.

400. Die Monopolkommission empfiehlt deswegen, den Anwendungsbereich der UTP-Regeln neu zu fassen. Er sollte sich künftig auf Lieferverhältnisse beschränken, an denen landwirtschaftliche Betriebe unmittelbar beteiligt sind. Nachgelagerte Wertschöpfungsstufen sollten nur mit einbezogen werden, sofern ein Kaskadeneffekt naheliegt. Dies ist bei bäuerlichen Genossenschaften der Fall. Missbräuchliche Praktiken, die sich zulasten des Umsatzes der Genossenschaft auswirken, schmälern im Regelfall direkt die Auszahlungspreise und damit die Erlöse der bäuerlichen Mitglieder (BLE, 516-05.02-01/24, 09. Oktober 2024, Tz. 156). Zwar kann ein Kaskadeneffekt auch in anderen Fällen vorkommen (BLE, Fallbericht, 516-04.01-02/22 und 03/22, 23. Dezember 2022), flächendeckend liegt er jedoch nicht nahe. Um die UTP-Regeln in der Praxis besser handhabbar zu machen, sollte der Anwendungsbereich künftig auf Lieferverhältnisse beschränkt werden, an denen landwirtschaftliche Betriebe oder ihre Vereinigungen unmittelbar beteiligt sind. Für die übrigen Verhältnisse in der Lieferkette bietet das Kartellrecht ausreichenden Schutz.

²⁰³ Vgl. oben, Tz. 286.

²⁰⁴ Hinzu kommt, dass die UTP-RL auf die Gesetzgebungskompetenz der gemeinsamen Agrarpolitik (Art. 43 Abs. 2 AEUV) gestützt wurde. Eine Einbeziehung von Herstellerunternehmen in ihren Anwendungsbereich ist daher auch kompetenzrechtlich nur gerechtfertigt, wenn dies der Landwirtschaft zugutekommt.

401. Der deutsche Gesetzgeber sollte zunächst den besonderen Anwendungsbereich gem. § 10 Abs. 1 S. 2 AgrarOLkG anpassen. Ziel dieser Norm war es ohnehin, größere bäuerliche Genossenschaften in den Anwendungsbereich mit einzubeziehen (Deutscher Bundestag 2021, S. 34). Die dennoch vorgesehene Anknüpfung des Anwendungsbereichs an Umsatzgrenzen führt jedoch dazu, dass auch größere Industrieunternehmen in den Anwendungsbereich fallen, bei denen ein Kaskadeneffekt besonders unwahrscheinlich ist. Gleichzeitig führt er dazu, dass sehr große bäuerliche Genossenschaften – bei denen ein Kaskadeneffekt naheliegt – aus dem Anwendungsbereich herausfallen können, wie die Entscheidung des OLG Düsseldorf im Fall Edeka/Arla gezeigt hat (OLG Düsseldorf, 30.07.2025, Kart 7/24 (V)).

402. Die allgemeinen Umsatzstufen gem. § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AgrarOLkG sind europarechtlich durch Art. 1 Abs. 2 UTP-RL vorgegeben. Die Monopolkommission empfiehlt, im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der Richtlinie den Anwendungsbereich ebenfalls so anzupassen, dass er sich auf Lieferverhältnisse beschränkt, an den landwirtschaftliche Betriebe oder ihre Vereinigungen beteiligt sind.

4.3.2.3 Einen Rechtsrahmen für die effektive Durchsetzung schaffen

403. Angesichts des in der Lebensmittellieferkette dominierenden Angstfaktors sind Verfahrensregeln notwendig, die eine effektive Durchsetzung des Missbrauchsverbots und der UTP-Verbote ermöglichen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass das Potenzial weiterer Verfahrensregeln, die eine Geheimhaltung der Betroffenen in behördlichen Verfahren ermöglichen, begrenzt sein dürfte (vgl. Tz. 376 ff.). Die Monopolkommission schlägt deswegen vor, der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung die Möglichkeit einer Marktaufsicht unabhängig von konkreten Verfahren einzuräumen. Darüber hinaus sollte der gerichtliche Rechtsschutz ausgeweitet werden. Dazu sollten Verbandsklagerechte gestärkt werden. Den Interessenvertretungen der Lieferanten würde dann die Verantwortung zukommen, gegen flächendeckend relevante Praktiken gerichtlich vorzugehen, ohne konkret betroffene Unternehmen zu benennen.

404. Dem Angstfaktor könnte durch eine Stärkung verdachtsunabhängiger Ermittlungsinstrumente begegnet werden. Der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung 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 und die Sweeps gem. Art. 29 der CPC-Verordnung 2017/2394 sein, mit denen Verbraucherschutzbehörden koordiniert und proaktiv Rechtsverstöße in bestimmten Märkten aufdecken können. Sofern die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung 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.

405. Nicht nur für derartige Verfahren erscheint allerdings eine adäquatere personelle und materielle Ausstattung der UTP-Durchsetzungsbehörde erforderlich. Gegenüber einem weiteren Personalaufbau in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung wäre zu bevorzugen, wenn auch in Deutschland – wie in mehreren anderen EU-Mitgliedstaaten – die Zuständigkeit für die Durchsetzung der UTP-Verbote der Kartellbehörde, in Deutschland also dem Bundeskartellamt, zugewiesen würde.²⁰⁵

406. UTP-Regulierung und das kartellrechtliche Missbrauchsverbot bedienen sich ähnlicher Instrumente. So weisen die Verbote, von Lieferanten Zahlungen für Kosten zu verlangen, die der Käufer zu tragen hat (vgl. §§ 14, 16, 17 AgrarOLkG), eine erhebliche inhaltliche Nähe zum kartellrechtlichen „Anzapfverbot“ gemäß § 20 Abs. 2, § 19 Abs. 2 Nr. 5 GWB auf. Ein Unterschied besteht vor allem bei der Ermittlung des Anwendungsbereichs der Regelungen (Legner, 2020, S. 86). Sofern der Anwendungsbereich beider Regelungen eröffnet ist, kommen sie parallel zur Anwendung. (vgl. § 24 AgrarOLkG). Dadurch besteht – wie der Fall „Kaufland Distributionsvergütungen“ der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung gezeigt hat (vgl. unten, Anhang L) – das Risiko sich gegenseitig beeinflussender Parallelverfahren.

407. Der Gesetzgeber hat dies angesichts der unterschiedlichen Ziele von AgrarOLkG (Schutz der Landwirtschaft) und GWB (Schutz des Wettbewerbs) in Kauf genommen (Bundesregierung 2021, S. 46; vgl. zu den unterschiedlichen Zielsetzungen Legner, 2020, S. 88 ff., Kleczka, 2025, S. 79). Ursprünglich war als Ausgleich ein Koordinierungsmechanismus vorgesehen: Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung konnte gemäß § 28 Abs. 2 AgrarOLkG a.F. über die Feststellung eines Verstoßes oder eine Sanktionsentscheidung nur im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt entscheiden. Nachdem die Europäische Kommission jedoch im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung Bedenken an dieser Regelung geäußert hatte (BT-Drs. 20/11948, S. 8 f.), wurde sie mit der Novellierung des AgrarOLkG 2024 aufgehoben und durch eine Ermächtigungsgrundlage zum Informationsaustausch zwischen den beiden Behörden ersetzt (§ 28a AgrarOLkG). Neben der materiell-rechtlichen besteht damit nun auch eine weitgehend prozessuale Trennung zwischen GWB und AgrarOLkG.

408. Eine Durchsetzung durch eine eigene Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes hätte den Vorteil, Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den beiden Regelungsmaterien und Parallelverfahren zu minimieren und damit der behördlichen Rechtsdurchsetzung zu mehr Effektivität verhelfen. Das Konzept des Schutzes vor dem Missbrauch von Nachfragemacht in der Lebensmittellieferkette könnte mit mehr Durchschlagskraft von einer einzigen Behörde durchgesetzt werden, die zudem über erhebliche Erfahrungen in der Bekämpfung des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen einschließlich von Nachfragemacht verfügt. Im Bundeskartellamt könnte eine entsprechende Beschlussabteilung auf die allgemeinen Ressourcen des Amtes zugreifen. Dies würde erhebliche Synergieeffekte ermöglichen.

²⁰⁵ Dies ist beispielsweise der Fall in Dänemark, Griechenland (teilweise), Niederlande, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Spanien (für bestimmte Fälle) und Tschechien.

409. Zudem könnte die Durchsetzung des Missbrauchsverbots und der UTP-Regeln gestärkt werden, indem Verbandsklagemöglichkeiten eingeführt bzw. ausgeweitet werden. Von Verstößen Betroffene müssten dann nicht mehr selbst den Rechtsweg beschreiten, sondern dies könnte anonymisiert über ihre Interessenverbände erfolgen. Erforderlich wären Verfahren, in denen Verbände der betroffenen Lieferanten gerichtlich gegen missbräuchliche Praktiken vorgehen können, ohne betroffene Unternehmen konkret zu benennen. Dadurch könnte verhindert werden, dass sie kommerzielle Vergeltungsmaßnahmen befürchten müssen.

410. Das GWB sieht bereits die Möglichkeit der Geltendmachung von Beseitigungs- und Unterlassungsansprüchen durch Verbände vor, deren Mitgliedsunternehmen durch einen Verstoß gegen das Missbrauchsverbot beeinträchtigt sind (§ 33 Abs. 3, Abs. 4 Nr. 1 GWB). Verbände von Lieferanten können daher im Fall eines Verstoßes gegen die §§ 19, 20 GWB bereits jetzt gegen die verantwortlichen Unternehmen vorgehen. Sie können verlangen, dass die missbräuchliche Praktik abgestellt und/oder zukünftig unterlassen wird.

411. Sofern diese Ansprüche gerichtlich geltend gemacht werden, muss allerdings benannt werden, welche Unternehmen von der Praktik konkret betroffen sind. Zur Überwindung des Angstfaktors sind diese Klagerechte daher nur begrenzt geeignet. Die Monopolkommission empfiehlt deswegen, § 33 GWB durch einen Feststellungsanspruch zu ergänzen, der durch Verbände geltend gemacht werden kann. Der klagende Verband müsste dabei nur die Relevanz der missbräuchlichen Praktik darlegen, um sein Feststellungsinteresse zu belegen. Dazu könnte beispielsweise – ähnlich einer Musterfeststellungsklage (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 2 VDuG) – dargelegt werden, dass eine bestimmte Anzahl von Unternehmen von der missbräuchlichen Praktik betroffen ist. Sofern missbräuchliche Klauseln Teil von (allgemeinen) Einkaufsbedingungen eines Unternehmens sind, könnte sich bereits hieraus ein Unterlassungs- oder Feststellungsanspruch ergeben, ohne dass es einer Darlegung konkret betroffener Unternehmen bedarf (so etwa auch § 1 UKlaG).

412. Im AgrarOLkG sind die Vorschriften zur zivilrechtlichen Geltendmachung von Verstößen bislang noch stark unterentwickelt. Lediglich eine Beschwerde bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung durch Verbände ist bisher möglich (§ 25 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AgrarOLkG). Ein Verbandsklagerecht ist dagegen nicht vorgesehen. Auch die Regelungen des UWG sind in diesem Zusammenhang nicht weiterführend. Zwar sind die einzelnen UTP-Verbote Marktverhaltensregeln im Sinne des UWG (Karbaum, 2024, Tz. 21; Sosnitzer, 2022, Tz. 18, 29). Es bestehen daher bei Verstößen grundsätzlich die Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche des § 8 UWG. Diese können aber nur von horizontalen Wettbewerbern und ihren Verbänden geltend gemacht werden (vgl. § 8 Abs. 3 Nr. 1, Nr. 3 GWB; vgl. auch Göckler, 2016, S. 436). Lieferanten auf vorherigen Marktstufen sind nicht geschützt.

413. Die Monopolkommission empfiehlt, auch im AgrarOLkG eine § 33 GWB entsprechende Regelung einzuführen. Diese sollte ebenfalls neben einem Unterlassungs- und Beseitigungsanspruch einen Feststellungsanspruch vorsehen, der durch Verbände der Lieferanten geltend gemacht werden kann.

414. Den Verbänden würde dann die Möglichkeit – und die Verantwortung – zukommen, sich stärker als bislang an der Durchsetzung des kartellrechtlichen Missbrauchsverbotes und der

UTP-Regeln zu beteiligen. Praxisrelevant könnte dies insbesondere bei verbreiteten Praktiken der Einkäufer werden. Solche Verstöße könnten durch Verbände geltend gemacht werden, ohne die Identität konkret betroffener Unternehmen aufdecken zu müssen. Dies würde den Rechtsschutz der Lieferanten angesichts des Angstfaktors in einer Weise erhöhen, die durch die behördliche Rechtsdurchsetzung allein nicht gewährleistet werden kann. Darüber hinaus könnten die Verbände auch zur Weiterentwicklung und Konkretisierung der gesetzlichen Regelungen durch gerichtliche Entscheidungen beitragen.

4.4 Lebensmitteleinzelhandel zukünftig gezielt analysieren

415. Kapitel 2.3 hat gezeigt, dass es mehrere Indizien für potenzielle Wettbewerbsprobleme auf der Marktstufe des Lebensmitteleinzelhandels gibt. Dazu zählen insbesondere die in den vergangenen Jahren stark gestiegenen Verbraucherpreise, zeitlich zusammenfallend mit steigenden Preisaufschlägen sowie zunehmender Marktkonzentration infolge von Unternehmenszusammenschlüssen. Gleichzeitig gilt, dass die vorliegende Datenlage, die vorhandenen personellen Ressourcen sowie der gewählte Analyserahmen, der auf die Betrachtung mehrerer Lieferketten über verschiedene Wertschöpfungsstufen abzielt, keine empirisch-wissenschaftlich belastbaren Aussagen im engeren Sinne zu wettbewerblichen Dynamiken auf der Marktstufe des Lebensmitteleinzelhandels ermöglichen. Das ist ein Manko für die wettbewerbspolitische Beurteilung. Folgerichtig sollten der Wettbewerb im Lebensmitteleinzelhandel systematisch aufgearbeitet werden, um fundierte Schlussfolgerungen hinsichtlich bestehender Wettbewerbsbedingungen ziehen zu können.

416. Dafür stehen unterschiedliche methodische Ansätze zur Verfügung. Zum einen können Ex-post-Evaluationen spezifischer Ereignisse (z. B. Unternehmenszusammenschlüsse) genutzt werden, um bessere Evidenz über die Wettbewerbssituation auch im Lebensmitteleinzelhandel zu schaffen. Zum anderen bieten jüngere Entwicklungen in der empirischen Forschung zur Messung von Marktmacht weiterführende Möglichkeiten, insbesondere im Bereich der Schätzung von Preisaufschlägen als Indikator für Marktmacht. Diese Methoden versprechen eine präzisere Analyse der wettbewerblichen Verhältnisse im Lebensmitteleinzelhandel. Beide Ansätze werden nachfolgend erläutert und versprechen wichtige Erkenntnisgewinne.

4.4.1 Vergangene Ereignisse evaluieren, um Wettbewerb zu verstehen

417. Die Analyse vergangener Ereignisse zielt in der wettbewerbspolitischen Praxis überwiegend auf Ex-Post-Evaluationen von freigegebenen Unternehmenszusammenschlüssen.²⁰⁶ Dies liegt unter anderem daran, dass horizontale Zusammenschlüsse zwangsläufig zu einer steigenden Marktkonzentration führen, wodurch sich wertvolle Erkenntnisse über die Auswirkungen zunehmender Marktmacht auf Märkte und Wettbewerbsbedingungen gewinnen lassen.²⁰⁷ Ex-

²⁰⁶ Dies gilt nicht für institutionelle Evaluationen in Deutschland, da eine systematische Ex-post-Bewertung von Zusammenschlüssen bislang nicht praktiziert wird.

²⁰⁷ Evaluationen können nicht nur die direkten Auswirkungen eines Zusammenschlusses untersuchen, sondern auch die Methodik und das Vorgehen bei der Zusammenschlusskontrolle. Beispielsweise kommt es bei der

Post-Evaluationen analysieren, wie Zusammenschlüsse Preise, Marktanteile, Produktvielfalt, Qualität, Beschäftigung oder Innovation beeinflussen und ermöglichen die Berücksichtigung sowohl einzelner Fälle als auch die Ermittlung von Durchschnittseffekten über mehrere Zusammenschlüsse. Ziel ist es, aus vergangenen Entscheidungen zu lernen, um die Abwägung zwischen dem Schutz des Wettbewerbs vor Beschränkungen und den Vorteilen aus Effizienzgewinnen durch Zusammenschlüsse besser auszubalancieren.²⁰⁸

418. In den Zeitraum der stark steigenden Verbraucherpreise sowie Preisaufschläge im Lebensmitteleinzelhandel fallen mehrere bedeutende Zusammenschlüsse, darunter Edeka/Kaiser's Tengelmann, Edeka/Real sowie Kaufland/Real. Um zu verstehen, ob und – gegebenenfalls – in welchem Ausmaß Verbraucherinnen und Verbraucher dadurch höhere Preise zahlen müssen oder andere Nachteile haben, braucht es nachträgliche Untersuchungen. Solche Analysen könnten empirisch belegen, inwieweit die starken Preisanstiege in den letzten Jahren durch Zusammenschlüsse geprägt wurden.²⁰⁹ Die bisher einzige durchgeführte Untersuchung eines Zusammenschlusses (Edeka/Plus) legt nahe, dass Unternehmenszusammenschlüsse im deutschen Lebensmitteleinzelhandel negative Konsequenzen in Form höherer Preise für die Verbraucherinnen und Verbraucher haben.²¹⁰ Auch wenn die Untersuchung möglicher Preiseffekte wichtig ist, sollte sie nicht die einzige Perspektive bleiben. Höhere Marktkonzentration kann Verbraucherinnen und Verbraucher auf verschiedene Weise benachteiligen, was sich

sachlichen und räumlichen Marktabgrenzung durch das Bundeskartellamt gelegentlich zu Diskussionen über die angewandten Methoden. Ein Beispiel dafür sind die Einwände, die Kaufland und Edeka bei der Prüfung der Übernahme von Real-Standorten gegen die Methodik der räumlichen Marktabgrenzung erhoben haben. Hintergrund war, dass für die Bestimmung der Einzugsgebiete der Real-Filialen die PLZ-Daten von Payback-Kunden verwendet wurden, während bei den Einzugsgebieten der Wettbewerber mangels verfügbarer Payback-Daten auf Fahrtzeiten zurückgegriffen wurde (vgl. BKartA, B2-85/20, 17. März 2021, Edeka/Real, Tz. 177 ff.). Die Auswirkungen solcher unterschiedlichen Methoden zur räumlichen Marktabgrenzung könnten durch Evaluationen analysiert werden. Dabei könnte es aufschlussreich sein, ob unterschiedliche Methoden zu abweichenden Bewertungen der Auswirkungen des Zusammenschlusses auf den Wettbewerb führen. Auf ähnliche Weise könnten Evaluationen evidenzbasiert aufzeigen, welche Produktmärkte tatsächlich von einem Zusammenschluss betroffen sind.

²⁰⁸ Im letzten Hauptgutachten der Monopolkommission sind der institutionelle Status Quo in der deutschen Wettbewerbspolitik, die methodischen Grundlagen, die Datenanforderungen sowie zahlreiche Anwendungsbeispiele von Ex-post-Evaluationen näher erläutert; vgl. XXV. Hauptgutachten, Wettbewerb 2024, Tz. 352 ff.

²⁰⁹ Über diesen Ansatz ließe sich folglich eine zusätzliche Erklärung für die zunehmende Preisdivergenz zwischen landwirtschaftlichen Auszahlungspreisen und Erzeugerpreisen ableiten.

²¹⁰ Die Analyse untersucht den Zusammenschluss von Edeka und Plus, der 2008 vom Bundeskartellamt mit Nebenbestimmungen freigegeben wurde. Sie zeigt, dass die Preise für Milch, Joghurt, Kaffee und Toilettenpapier in den vom Zusammenschluss betroffenen Regionen im Durchschnitt um 0,8 Prozent gestiegen sind. Die Analyse kommt zu dem Schluss, dass die wettbewerbsmindernden Effekte der erhöhten Marktkonzentration mögliche Effizienzvorteile, welche durch Skaleneffekte, Kosteneinsparungen und eine effizientere Nutzung von Ressourcen entstehen können, überwiegen. Dementsprechend kann, auch wenn Zusammenschlüsse (mit Nebenbestimmungen) freigegeben werden, die zunehmende Marktkonzentration, etwa durch Standortübernahmen im Lebensmitteleinzelhandel, zu höheren Preisen und damit zu einer Verschlechterung der Konsumentenwohl-fahrt führen. Besonders kritisch ist dies in Märkten, in denen die beteiligten Unternehmen bereits vor dem Zusammenschluss hohe Marktanteile besaßen. Dort fallen die Preissteigerungen nachweislich stärker aus (Rickert u. a., 2021). Vergleichbare empirische Befunde liegen auch für Frankreich vor (Allain u. a., 2017).

ebenfalls im Rahmen von Evaluationen analysieren lässt. So könnte sich beispielsweise das Sortiment infolge eines Zusammenschlusses verändern (Argentesi u. a., 2021).

419. Horizontale Zusammenschlüsse können jedoch nicht nur auf der Ebene des Lebensmitteleinzelhandels Wettbewerbsprobleme verursachen, sondern ebenso auf der Herstellerbene. Auch dort kann eine steigende Marktkonzentration dazu führen, dass sich Markt- und Verhandlungsmacht zulasten einzelner Hersteller verschiebt, was sich mittelbar auch auf Verbraucherinnen und Verbraucher auswirkt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der in diesem Gutachten aufgezeigten steigenden Preisaufschläge, die häufig zeitlich mit einer zunehmenden Marktkonzentration auf Ebene der Hersteller zusammenfallen, von besonderer Bedeutung. Ein Beispiel für eine lohnende Evaluation auf Herstellerebene wäre der Zusammenschluss zwischen der Unternehmensgruppe Theo Müller und Royal FrieslandCampina.²¹¹ Eine solche Analyse könnte wichtige empirische Erkenntnisse liefern, wie stark Zusammenschlüsse auf Herstellerebene Verbraucherinnen und Verbraucher belasten. Solche Analysen könnten empirisch Evidenz liefern, inwieweit die zunehmende Preisdivergenz innerhalb von Lieferketten (Abbildung 3.4 und Abbildung 3.23) durch Zusammenschlüsse von Herstellern verstärkt wurde. Je nach Produkt kann ein Zusammenschluss nicht nur den Absatzmarkt, sondern auch den Beschaffungsmarkt beeinflussen.

420. Vor dem Hintergrund aktueller Marktentwicklungen sollten die Auswirkungen der zunehmenden vertikalen Integration im Lebensmitteleinzelhandel (vgl. Kapitel 4.2.2.3) systematisch untersucht werden, um ihre wettbewerblichen und strukturellen Effekte besser zu verstehen. Bei vertikalen Zusammenschlüssen sind andere Auswirkungen zu erwarten als bei horizontalen Zusammenschlüssen, da durch die Integration in der Regel nicht die Zahl der Wettbewerber sinkt, sondern sich die Wettbewerbsverhältnisse ändern. Vertikal integrierte Lebensmitteleinzelhändler könnten beispielsweise Anreize haben, Herstellermarken strategisch zu bepreisen, um die Attraktivität ihrer Handelsmarken zu erhöhen. Gleichzeitig können vertikale Zusammenschlüsse den Zugang zu wichtigen Vorleistungen oder Absatzkanälen für Wettbewerber erschweren, was langfristig die Vielfalt und den Wettbewerb im Markt einschränken kann. Andererseits kann der Wegfall des sog. doppelten Preisaufschlags, bei dem mehrere Stufen der Wertschöpfungskette jeweils eigene Aufschläge verlangen, zu niedrigeren Preisen für Verbraucherinnen und Verbraucher führen. Ob solche Effizienzgewinne tatsächlich eintreten und wie sie sich im Verhältnis zu möglichen Wettbewerbsnachteilen auswirken, sollte im Rahmen nachträglicher Evaluationen geprüft werden. Dies ist insbesondere erforderlich, da es im Bereich

²¹¹ BKartA, B4-90/22, 22. Februar 2023, Theo Müller/FrieslandCampina. Bei diesem Zusammenschluss übernahm Müller ein umfangreiches Marken- und Produktionsportfolio von Royal FrieslandCampina, darunter bekannte Marken wie Landleibe, Tuffi und Puddis sowie Produktionsstandorte in Köln, Heilbronn und Schefflenz. Unter den übernommenen Marken werden Milch, Milchmodischgetränke, Joghurt, Desserts, Quark, Butter, Sahne und Käse hergestellt. Müller verpflichtete sich gegenüber dem Bundeskartellamt, Teile des Geschäfts, darunter die Marke Tuffi, zu veräußern. Dieser Zusammenschluss bietet sich für eine nachträgliche Evaluation in besonderem Maße an, da Müller in einigen betroffenen Märkten bereits vor dem Zusammenschluss hohe Marktanteile hielt. Neben möglichen Preiswirkungen könnten auch Veränderungen im Sortiment oder in der Markenführung eine Rolle spielen.

der vertikalen Integration im Lebensmitteleinzelhandel bisher wenig konkrete empirischen Erkenntnisse gibt. Mithilfe von Ex-post-Evaluationen lassen sich die realen Wirkungen vertikaler Zusammenschlüsse evidenzbasiert erfassen.

421. Zusammenschlüsse bieten auch die Möglichkeit, Einblicke in die Verhandlungsmacht und deren Auswirkungen innerhalb von Lieferketten zu gewinnen. Eine Analyse des Joint Ventures zwischen DEMB und Mondelez, zwei bedeutenden Kaffeeherstellern, das im Mai 2015 von der Europäischen Kommission genehmigt wurde, untersucht, wie wirksam Entflechtungen für die Verbraucherpreise sind, insbesondere in Situationen, in denen Verhandlungen zwischen Herstellern und Einzelhändlern eine zentrale Rolle spielen. Die Genehmigung des Zusammenschlusses erfolgte unter der Nebenbestimmung einer teilweisen Entflechtung, bei der die Unternehmen eine ihrer Marken an einen konkurrierenden Hersteller abgeben mussten. Simulationen belegen, dass diese Entflechtung dazu beigetragen hat, die negativen Auswirkungen des Joint Ventures auf die Verbraucherpreise abzumildern. Aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher sind Entflechtungen besonders dann sinnvoll, wenn sie Herstellern mit geringer Verhandlungsmacht zugutekommen, da sie so den Wettbewerb stärken und Preissteigerungen begrenzen können (Delaprez/Guignard, 2025). Zudem existieren auch konkrete wissenschaftliche Untersuchungen zu Nebenbestimmungen im (deutschen) Lebensmitteleinzelhandel. In diesem Sektor werden Zusammenschlüsse in stark konzentrierten Märkten häufig nur unter der aufschiebenden Bedingung genehmigt, dass Filialen an Wettbewerber veräußert werden. Jedoch gibt es empirische Evidenz, dass diese Art der Nebenbestimmung womöglich ungeeignet ist, um die negativen Effekte eines Zusammenschlusses auszugleichen (Rickert u. a., 2021).²¹²

422. Ex-Post-Evaluationen sind aber nicht nur auf Unternehmenszusammenschlüsse begrenzt. So konnten etwa der im Rahmen der Corona-Pandemie eingeführte Tankrabatt sowie die temporäre Mehrwertsteuersenkung wissenschaftlich genutzt werden, um wichtige Erkenntnisse über die Wettbewerbsdynamik zu gewinnen.²¹³ Darüber hinaus wurde die Einführung algorithmischer Preissetzung im deutschen Tankstellenbereich untersucht, um Erkenntnisse über

²¹² Bei dem Zusammenschluss Edeka/Plus mussten sämtliche Plus-Märkte in den Regionen verkauft werden, in denen durch den Zusammenschluss ein erheblicher Marktanteilszuwachs zu erwarten war. Die Freigabe des Zusammenschlusses stand unter der aufschiebenden Bedingung des Verkaufs der Standorte, d. h. der Zusammenschluss durfte erst vollzogen werden, nachdem die Filialverkäufe sichergestellt waren. Die Autoren kamen zu dem Ergebnis, dass die Filialverkäufe nicht geeignet waren, die wettbewerbsbeschränkenden Folgen des Zusammenschlusses auszugleichen (Rickert u. a., 2021). Diese Art der Nebenbestimmung ist auch auf Herstellerbene nicht immer ausreichend, um die negativen Effekte eines Zusammenschlusses auszugleichen (Wang u. a., 2023; Friberg/Romahn, 2015).

²¹³ Für die Auswirkungen des Tankrabatts gibt es beispielsweise Analysen von Dovern u. a. (2023) sowie Drolsbach u. a. (2023). Für die Analyse der Auswirkungen der temporären Mehrwertsteuersenkung liegt eine Studie von Fuest u. a. (2022) vor.

Wettbewerbseffekte zu gewinnen (Assad u. a., 2024). Evaluationen können auch genutzt werden, um die Folgen bedeutender politischer Veränderungen in der Landwirtschaft zu analysieren.²¹⁴

4.4.2 Neue Analyseansätze eröffnen neue Einblicke in Marktmacht

423. In den vergangenen Jahren hat sich die ökonomische Literatur zur empirischen Messung von Marktmacht, insbesondere zur Schätzung von Preisaufschlägen als Maß für Marktmacht, erheblich weiterentwickelt. Die von De Loecker/Warzynski (2012) eingeführte Produktionsmethode hat eine breite Forschungsliteratur angestoßen, welche Einblicke in die Entwicklung von Preisaufschlägen und deren Treiber auf aggregierter Ebene sowie disaggregiert für verschiedene Märkte bietet. Diese Literatur erzielte zahlreiche Erkenntnisse, abhängig von verschiedenen Annahmen und Datenverfügbarkeit; beispielsweise entlang der französischen Milchlieferkette (Avignon/Guigue, 2025). Die Autoren untersuchen, wie sich Schocks bei den lokalen Produktionskosten der Landwirtschaft sowie bei den internationalen Milchpulverpreisen entlang der Lieferkette auswirken. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass Verarbeitungsbetriebe solche Schocks durch Anpassungen ihrer Preisaufschläge und Preisnachlässe – die ein Käufer (oft ein Hersteller oder Einzelhändler) einem Lieferanten (z. B. einem Landwirt oder Hersteller) gegenüber dem Marktpreis des Endprodukts gewährt – teilweise abfedern und dadurch Einkommensschwankungen in der Landwirtschaft glätten. Zudem zeigen die Autoren, dass etwa 65 Prozent der Subventionen aufgrund der Marktmacht der Hersteller nicht bei der Landwirtschaft verbleiben, sondern innerhalb der Lieferkette umverteilt werden.

424. Parallel dazu hat sich die schon länger etablierte Literatur zur Schätzung von Preisaufschlägen basierend auf Annahmen der Nachfrageseite weiterentwickelt und wurde vielfach angewandt. Neue Forschung bewertet beispielsweise die Sortimentsgestaltung bei einheitlichen Preisen im norwegischen Lebensmitteleinzelhandel (Ozhegova, 2025) oder den Zusammenhang zwischen steigenden Preisaufschlägen und Konsumentenpräferenzen in den USA (Döppler u. a., 2025). Auch die Schätzung von Preisaufschlägen und Preisnachlässen (Rubens 2023; Morlacco, 2020; Tortarolo/Zarate, 2018) und deren Verbindung zu Verhandlungsgewichten wurde weiterentwickelt (z. B. Avignon u. a., 2025; Hahn, 2024).²¹⁵

425. Um auf dieser neueren methodischen Basis belastbare Schätzungen im deutschen Lebensmitteleinzelhandel durchzuführen, sind detaillierte Daten zu produkt- und unternehmensspezifischen Preisen, Mengen und Kosten erforderlich. Diese liegen den Unternehmen selbst

²¹⁴ Zum Beispiel stellt der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union ein Ereignis dar, das als Grundlage für eine empirische Analyse genutzt werden kann. Dadurch entfielen zahlreiche EU-Agrarsubventionen für britische Landwirtschaftsbetriebe. Zugleich führte der Austritt zu einem Wechsel des Förder- und Subventionssystems, etwa durch die Einführung des „Sustainable Farming Incentive“. Diese Änderung bietet die Möglichkeit, die Auswirkungen des Wechsels unter anderem auf Produktionsmengen, Preise und Wettbewerbsbedingungen zu untersuchen. Ein solcher Vergleich könnte aufzeigen, wie empfindlich landwirtschaftliche Betriebe auf Änderungen der Subventionspolitik reagieren und welche Folgen dies für die Wertschöpfungskette hat.

²¹⁵ Eine detaillierte Beschreibung der Produktionsmethode zur Schätzung der Preisaufschläge (Markups) und Schätzung der Preisabschläge (Markdowns) befindet sich in Anhang K, sowie Anhang E, Anhang F und Anhang I.

vor, sind aber öffentlich nicht zugänglich und müssen gegebenenfalls erhoben werden. Die Anwendung der fortentwickelten Methoden auf Basis repräsentativer Daten des deutschen Marktes könnte wesentliche Einblicke in Marktdynamiken liefern und so eine fundierte Grundlage für politische Bewertungen schaffen.

426. Relevante Fragestellungen betreffen insbesondere die Aufschlüsselung der Variation von Preisaufschlägen zwischen Lebensmitteleinzelhändlern, da Preisbewegungen alleine noch keine Rückschlüsse auf Marktmacht erlauben, solange nicht für die Kostenseite und Beschaffungsbedingungen kontrolliert wird. Zudem könnte untersucht werden, inwiefern der Lebensmitteleinzelhandel höhere Margen bei preiselastischen Produkten nutzt, um geringe Preisvariation bei sog. Must-Have-Produkten auszugleichen. In die Analyse einzubeziehen wäre auch die Unternehmensstruktur: Während genossenschaftlich organisierte Verbünde andere Anreize und Bilanzierungsmöglichkeiten haben, unterscheiden sich beispielsweise Beteiligungsgeflechte und Stiftungsmodelle strukturell.

427. Auch die Schätzung von Verhandlungsgewichten gegenüber Zulieferern eröffnet wichtige Perspektiven. Hierfür wären detaillierte Vertragsinformationen erforderlich. Von Interesse ist insbesondere, ob kleinere regionale Zulieferer stärker unter Druck geraten, ob sich Abhängigkeiten von großen Markenherstellern verschärfen und wie Nachfragemacht auf der Beschaffungsseite mit Verbraucherpreisen interagiert. Über diesen Kanal könnten auch Markteintrittsbarrieren für Wettbewerber errichtet werden.

428. Schließlich ist die internationale Dimension zu berücksichtigen. Während das Preisniveau in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern niedrig ist, fällt der jüngste Preisanstieg hoch aus (vgl. Kapitel 2.3). Eine systematische Analyse könnte klären, welche Faktoren, beispielsweise Marktmacht, die Kostenentwicklung oder institutionelle Unterschiede, hierfür maßgeblich sind.

429. Diese Erkenntnisse können dabei helfen, Marktdynamiken zu verstehen und eine Bewertung möglicher politischer Maßnahmen zu ermöglichen.

4.4.3 Kartellrechtliche Evaluation stärken, breite empirische Analysen offenhalten

430. Die Monopolkommission empfiehlt, die Ex-post-Evaluation im Lebensmitteleinzelhandel und den hoch konzentrierten Herstellermärkten systematisch zu stärken, um über die zahlreich vorliegenden individuellen Erfahrungen, Indizien und Plausibilitätsanalysen hinaus eine weitergehende Evidenzgrundlage zu schaffen. In Deutschland sollten die Bundesregierung und die zuständigen Behörden hierzu konzertiert prüfen, wie Entscheidungen wettbewerbspolitischer Wirkung – z. B. solche des Bundeskartellamts – belastbar durch Beauftragung Dritter empirisch validiert werden können. Dafür müssen auch die nötigen rechtlichen, organisatorischen und datenbezogenen Voraussetzungen – d. h. Zugang zu Markt- bzw. Unternehmensdaten, Ressourcen und Expertise – geschaffen bzw. Zugangsmöglichkeiten erweitert werden.

431. Ziel ist es, auf Basis vergangener Entscheidungen und klar definierter Ereignisse die Wettbewerbsbedingungen im Lebensmitteleinzelhandel belastbar zu messen und daraus Erkenntnisse und Leitlinien für künftige, vor allem wettbewerbsrechtliche Verfahren sowie etwaige

wirksame gesetzgeberische Eingriffe abzuleiten. Einen wichtigen Impuls in diesem Zusammenhang könnte das im Koalitionsvertrag angekündigte Forschungsdatengesetz geben, das den Zugang zu relevanten Unternehmensdaten für die Forschung deutlich verbessern soll. Im Hinblick auf die kartellrechtliche Evaluation hat die Monopolkommission zudem in ihrem XXV. Hauptgutachten Analysen und gezielte Vorschläge vorgelegt und beabsichtigt, diesen Prozess auch künftig zu begleiten (Monopolkommission 2024b, Tz. 352 ff.).

432. Ausgangspunkt für konkrete nächste Schritte sollten Fallanalysen sein, um ein tieferes Verständnis der Wettbewerbsdynamik im Lebensmitteleinzelhandel zu gewinnen. Der bereits etwas ältere Zusammenschluss von Edeka und Kaiser's Tengelmann könnte bei der Auswahl der Untersuchungsgegenstände – ob der möglicherweise erheblichen Wirkungen und der hier zwischenzeitlich vorliegenden Daten – ein wichtiger Startpunkt für ein Evaluationsprogramm mit dem Fokus auf den Lebensmitteleinzelhandel sein. Obwohl das Bundeskartellamt die Übernahme aufgrund erheblicher wettbewerblicher Bedenken im Jahr 2015 zunächst untersagte, wurde sie – entgegen der Empfehlung der Monopolkommission – im Rahmen einer Ministererlaubnis mit Verweis auf überwiegende Gemeinwohlvorteile genehmigt (vgl. dazu bereits Tz. 277, 288 und 303). Nach Einschätzung der Monopolkommission sind dadurch negative Auswirkungen für Verbraucherinnen und Verbraucher sehr wahrscheinlich, sodass eine empirische Überprüfung und möglichst auch eine Quantifizierung dieser Effekte nun geboten erscheinen. Eine solche Evaluierung könnte insbesondere Aufschluss darüber geben, wie sich die erhöhte Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel auf Preise, Sortiment und Marktstrukturen ausgewirkt hat. Je nach Analysefokus ließe sich dabei zudem herausarbeiten, welche Indikatoren sich zur frühzeitigen Erkennung wettbewerblich problematischer Entwicklungen eignen und inwieweit sich daraus erste Hinweise darauf ableiten ließen, ob und wo regulatorische Gegenmaßnahmen künftig sinnvoll ansetzen könnten.

433. Im besten Fall sollte die Analyse nicht auf den Zusammenschluss Edeka/Kaiser's Tengelmann beschränkt bleiben, sondern mehrere Zusammenschlüsse im Lebensmitteleinzelhandel umfassen. Dies würde ein differenzierteres Bild ergeben, unter welchen Umständen und in welchem Ausmaß die zunehmende Marktkonzentration Verbraucherinnen und Verbraucher benachteiligt haben könnte und ob die Zusammenschlusskontrolle in der Vergangenheit möglicherweise zu nachgiebig war. Solche Untersuchungen sind trotz des bereits hohen Konzentrati-

onsgrades im Lebensmitteleinzelhandel von Bedeutung, da sie darüber hinaus nützliche Informationen für die Beurteilung künftiger Zusammenschlüsse liefern können.²¹⁶ Außerdem können mehrere systematische Evaluationen Aufschluss darüber geben, ob möglichen Wettbewerbsproblemen im Sektor strukturelle Ursachen zugrunde liegen könnten.²¹⁷

434. Insbesondere die erheblichen Problemn bei der Verfügbarkeit und der rechtssicheren Nutzung der erforderlichen unternehmensspezifischen Mikrodaten könnten nahelegen, vorgenannte Erkenntnisse auf dem Wege einer Sektoruntersuchung gemäß § 32e GWB zu gewinnen. Das Bundeskartellamt verfügt in diesem Kontext bereits über die Befugnis, solche Daten bei den Unternehmen zu erheben. Dabei sind Aufwand und tatsächlicher Nutzen einer Sektoruntersuchung im Einzelfall sorgsam abzuwägen. In konkreten Kartell-, Zusammenschluss- oder Missbrauchsverfahren könnte zwar auf die möglichen Untersuchungserkenntnisse zurückgegriffen werden. Die praktische Wirksamkeit wäre allerdings begrenzt, da bereits heute – z. B. auch durch die bereits vorliegenden Analysen dieses Gutachtens – zahlreiche aktuelle Anhaltspunkte für die wettbewerbliche Bewertung vorliegen und sich durch die systematische Stärkung der Ex-post-Evaluation ebenfalls Fortschritte erzielen lassen. Sollten im Rahmen einer Sektoruntersuchung Wettbewerbsprobleme erkannt werden, stünden aber auch die neuen Eingriffsmöglichkeiten nach § 32f GWB offen. Die dann denkbaren verstoßunabhängigen – verhaltensorientierten oder strukturellen – Abhilfemaßnahmen (bis hin zu Entflechtungen) stellten sehr weitreichende Markteingriffe dar und unterliegen besonders hohen Anforderungen an die Qualität der zugrunde liegenden Analyse. Angesichts des auch aus diesem Grund sehr hohen Aufwands einer Sektoruntersuchung, des grundsätzlich engen Zeitrahmens des § 32e Abs. 3 GWB (18 Monate), der begrenzten zusätzlichen Hebel für die laufende Kartellrechtsdurchsetzung und des Ultima-Ratio-Charakters struktureller Eingriffe ist die Monopolkommission insoweit derzeit aber zurückhaltend.

435. Die Monopolkommission empfiehlt folgende Vorgehensweise: Primär sollte die Bundesregierung die Voraussetzungen für die Durchführung von Ex-post-Evaluationen stärken, um die

²¹⁶ Insbesondere angesichts aktueller Überlegungen zu weiteren Standortübernahmen im Markt erscheint eine breitere empirische Grundlage besonders wichtig. So zeigen Medienberichte, dass Edeka und Rewe mögliche Standortübernahmen von Tegut, einem Lebensmitteleinzelhändler mit über 300 Standorten vor allem in Mitteldeutschland und Süddeutschland, prüfen (<https://www.fr.de/hessen/tegut-schliesst-zahlreiche-filialen-uebernehmen-edeka-und-rewe-zr-93413325.html>).

²¹⁷ Welche konkreten signifikant weiterführenden Fallanalysen und Stoßrichtungen möglich sind, hängt wesentlich von der Datengrundlage ab. Für den deutschen Lebensmitteleinzelhandel existieren verschiedene Möglichkeiten, relevante Daten zu erwerben. Zur Beantwortung vieler wettbewerbsrelevanter Fragestellungen wären Daten auf Produktebene erforderlich, einschließlich Preisen oder Umsätzen sowie der verkauften Mengen. Darüber hinaus ist die personelle und technische Ausstattung der verantwortlichen Institution entscheidend, da hier sowohl wirksame institutionelle Anreize, entsprechende Expertise und Kapazitäten notwendig sind. Die Vergabe von Projekten an externe Dienstleister oder Forschungseinrichtungen kann hier eine effektive zusätzliche Möglichkeit darstellen. Die Verfügbarkeit granularer Unternehmensdaten vorausgesetzt, könnten über die Ex-post-Analysen hinaus fortgeschrittene empirische Methoden (u. a. Preisauflschläge (Markups), Preisabschläge (Markdowns), und Verhandlungsgewichtsschätzungen) eingesetzt werden, um ein umfassenderes Gesamtbild der Wettbewerbssituation im Lebensmitteleinzelhandel zu gewinnen. Solche Erkenntnisse würden die kartellrechtliche Entscheidungsbasis stärken und verbreitern, insbesondere für die Fusionskontrolle und Missbrauchsverfahren. Sie könnten das Bundeskartellamt in zukünftigen Verfahren stützen und eine genauere Bewertung geplanter Transaktionen ermöglichen.

wettbewerbsrechtliche Kontrolle des Lebensmitteleinzelhandels evidenzbasiert zu verbessern und das Risiko einer weiter zunehmenden schädlichen Machtkonzentration wirksam zu begrenzen. Dazu ist es unerlässlich, dass die zuständige Institution – etwa die Monopolkommission – mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet wird. Dies umfasst sowohl die finanziellen Mittel zum Erwerb detaillierter Marktdaten als auch die personellen Kapazitäten, um diese komplexen Daten fachgerecht aufzubereiten und auszuwerten. Nur durch eine solide Datenbasis und ausreichende analytische Kompetenz kann gewährleistet werden, dass wettbewerbspolitische Maßnahmen im Lebensmitteleinzelhandel wirksam, zielgerichtet und transparent gestaltet werden.

436. Sekundär ist zu empfehlen, die Option einer kartellrechtlichen Sektoruntersuchung – abhängig von den politischen Zielsetzungen, den Ergebnissen der Ex-post-Evaluationen und der Wirksamkeit alternativer Vorgehensweisen – ausdrücklich offen zu halten. Eine spätere Entscheidung, diesen Weg zu gehen, sollte evidenzbasiert erfolgen, wenn sich zeigt, dass nur mit einem vertieften Datensetting zusätzliche, für klarere Eingriffsmöglichkeiten wesentliche Erkenntnisse erreichbar sind.

4.5 Empfehlungen auf einen Blick

437. Die Landwirtschaft profitiert langfristig immer weniger von den steigenden Lebensmittelpreisen. Sie ist in hohem Maße von den Entwicklungen des Weltmarktes und den dort gebildeten Preisen abhängig. Auf den nachgelagerten Stufen des Lebensmitteleinzelhandels und Teilen der Lebensmittelindustrie ist eine steigende Marktkonzentration zu beobachten. Gleichzeitig sind dort die durchschnittlichen Gewinnmargen ebenfalls gestiegen. Durch die zunehmende Vertikalisierung rückt der Lebensmitteleinzelhandel näher an die Landwirtschaft heran. Diese Entwicklungen setzen die Landwirtschaft zunehmend unter Druck, wobei allerdings Unterschiede in den Lieferketten bestehen. Die Monopolkommission empfiehlt deswegen folgende Maßnahmen:

- Instrumente zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Landwirtschaft sollten in erster Linie auf der Kostenseite ansetzen. Effizienzsteigerungen in der Landwirtschaft – z. B. durch Konsolidierung oder Innovationen – sollten gefördert oder zumindest nicht behindert werden. Eingriffe in die freie Preisbildung landwirtschaftlicher Produkte sind dagegen nicht zielführend. Bei allen Fördermaßnahmen ist zudem die Bedeutung des Wettbewerbs unter den landwirtschaftlichen Betrieben angemessen zu berücksichtigen.
- Die Fusionskontrolle sollte auf der Ebene des Lebensmitteleinzelhandels und der Lebensmittelindustrie schärfer gefasst werden, um das Gesamtschadenspotenzial von Zusammenschlüssen auf die gesamte Lebensmittellieferkette besser erfassen zu können. Dazu sollte das Bundeskartellamt verstärkt marktübergreifende Analysen vornehmen und vertikale Beziehungen in der Lebensmittellieferkette und die Nachfragemacht der Abnehmer genauer in den Blick nehmen.
- Wo dennoch Marktmacht besteht, sind effektive Maßnahmen gegen missbräuchliche Praktiken nachfragemächtiger Unternehmen notwendig. Dazu bedarf es keiner weiteren gesetzlichen Regeln. Die kartellrechtlichen Missbrauchsverbote (§§ 19, 20 GWB)

und die UTP-Regeln (§§ 10 ff. AgrarOLkG) stellen bereits einen ausreichend verdichteten Rechtsrahmen dar. Die behördliche Durchsetzung sollte sich stärker auf die problematischen Fälle fokussieren, in denen eine private Rechtsdurchsetzung unwahrscheinlich ist und die zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Regeln beitragen können. Außerdem sollte die Rechtsdurchsetzung durch Verbände gesetzlich gestärkt werden.

- Als weiterer Beitrag zum besseren Verständnis der wettbewerblichen Entwicklungen in bedeutenden Lebensmittellieferketten sowie dem Lebensmitteleinzelhandel im Allgemeinen sollten Ex-Post-Evaluationen, insbesondere von Zusammenschluss- und Missbrauchsverfahren, erfolgen. In diesen Analysen sowie in der kartellrechtlichen Verfahrenspraxis sollten neue wissenschaftliche Analysemethoden zur Anwendung kommen.

Literaturverzeichnis

Akerberg, D. A. u. a. (2015), Identification Properties of Recent Production Function Estimators, *Econometrica*, 83, S. 2411-2451, 6.

Alibeiki, H. u. a. (2020), Market Dominance or Product Cost Advantage: Retail Power Impacts on Assortment Decisions, *International Journal of Production Economics*, 222, S. 1, C.

Allain, M. L. u. a. (2017), Retail Mergers and Food Prices: Evidence from France, *The Journal of Industrial Economics*, 65, S. 469-509, 3.

Antonioni, F./Ciaian, P. (2024), Survey: Questionnaire to Suppliers in the Agricultural and Food Supply Chain on Unfair Trading Practices (UTPs) - 4th wave, European Commission, Joint Research Centre, <http://data.europa.eu/89h/df560fea-b8c6-48a4-85d1-a7086e610a0b>, Abruf am 15. Oktober 2025.

Argentesi, E. u. a. (2021), The Effect of Mergers on Variety in Grocery Retailing, *International Journal of Industrial Organization*, 79, S. 1-19.

Assad, S. u. a. (2024), Algorithmic Pricing and Competition: Empirical Evidence from the German Retail Gasoline Market, *Journal of Political Economy*, 132, S. 723-771, 3.

Avignon, R./Guigue, E. (2025), Markups and Markdowns in the French Dairy Market, HAL open science, 04986946.

Avignon, R. u. a. (2025), Markups, Markdowns, and Bargaining in a Vertical Supply Chain, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5066421>, Abruf am 17. Oktober 2025.

Bajgar, M. u. a. (2020), Coverage and Representativeness of Orbis data, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, 2020/06.

Banse, M. u. a. (2019), Stabile und hohe Milchpreise?! – Optionen für eine Beeinflussung der Milchpreise, Thünen Working Paper, 118.

Bittmann, T./Loy, J.-P. (2021), Price Transmission and Cost Pass-Through on the German Dairy Value Chain, *Journal of new economy*, 22, S. 84-102, 3.

Blundell, R./Bond, S. (1998), Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models, *Journal of Econometrics*, 87, S. 115–143, 1.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2022), Verbote unlauterer Handelspraktiken in der Lebensmittellieferkette – Tätigkeitsbericht der Durchsetzungsbehörde 2021, https://www.ble.de/DE/Themen/Marktorganisation/UTP/Veroeffentlichungen/UTP_Veroeffentlichungen_Jahresberichte.html, Abruf am 31. Oktober 2025.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2022a), Vereinbarkeit von Vereinbarungen über die Regalpflege und die Nichtberechnung von nicht weiterverkaufter Ware mit dem Verbot unlauterer Handelspraktiken, Fallbericht, 23. Mai 2022, https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Marktorganisation/Unlautere-Handelspraktiken/Fallbericht_220523.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Abruf am 31. Oktober 2025.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2022b), Einstellung des Verfahrens gegen Arla Foods amba - Anwendung des Verbots unlauterer Handelspraktiken auf Lieferbeziehungen zwischen Erzeugergenossenschaften und ihren Mitgliedern, Fallbericht, 21. Juni 2022, https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Marktorganisation/Unlautere-Handelspraktiken/Fallbericht_Arla_220621.pdf?__blob=publicationFile&v=1, Abruf am 11. November 2025.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2023), Bericht zur Markt- und Versorgungslage Getreide 2023, Bonn, April 2023.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2023a), Das Verbot unlauterer Handelspraktiken in der Lebensmittellieferkette – Tätigkeitsbericht der Durchsetzungsbehörde 2022, https://www.ble.de/DE/Themen/Marktorganisation/UTP/Veroeffentlichungen/UTP_Veroeffentlichungen_Jahresberichte.html, Abruf am 31. Oktober 2025.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2024), Das Verbot unlauterer Handelspraktiken in der Lebensmittellieferkette – Tätigkeitsbericht der Durchsetzungsbehörde 2023, https://www.ble.de/DE/Themen/Marktorganisation/UTP/Veroeffentlichungen/UTP_Veroeffentlichungen_Jahresberichte.html, Abruf am 31. Oktober 2025.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2025), Das Verbot unlauterer Handelspraktiken in der Lebensmittellieferkette – Tätigkeitsbericht der Durchsetzungsbehörde 2024, https://www.ble.de/DE/Themen/Marktorganisation/UTP/Veroeffentlichungen/UTP_Veroeffentlichungen_Jahresberichte.html, Abruf am 31. Oktober 2025.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2025a), Bericht zur Markt- und Versorgungslage Getreide 2025, Bonn, Mai 2025.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2025b), Pachtpreise und Kaufwerte – Landwirtschaftliche Betriebe. <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/landwirtschaftliche-betriebe/pachtpreise-und-kaufwerte>, Abruf am 06. November 2025.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2025c), Bericht zur Markt- und Versorgungslage Zucker – 2025. https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/Zucker/2025BerichtZucker.pdf?__blob=publicationFile&v=2, Abruf am 06. November 2025.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2025d). Bericht zur Markt- und Versorgungslage – Kartoffeln. https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/Kartoffeln/2025BerichtKartoffeln.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Abruf am 06. November 2025.

Bundeskartellamt (2008), Nachfragemacht im Kartellrecht – Stand und Perspektiven, Hintergrundpapier zur Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht, 18. September 2008.

Bundeskartellamt (2008a), Bundeskartellamt mahnt Zusammenschlussvorhaben Edeka/Tengelmann ab, Pressemitteilung, 07. April 2008.

Bundeskartellamt (2008b), Edeka und Tengelmann erfüllen Voraussetzungen für den Vollzug des Zusammenschlusses Edeka/Plus, Pressemitteilung, 09. Dezember 2008.

Bundeskartellamt (2012), Sektoruntersuchung Milch: Abschlussbericht gemäß § 32e GWB, Bonn, Januar 2012.

Bundeskartellamt (2012a), Leitfaden zur Marktbeherrschung in der Fusionskontrolle, Bonn, 29. März 2012.

Bundeskartellamt (2014), Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel: Darstellung und Analyse der Strukturen und des Beschaffungsverhaltens auf den Märkten des Lebensmitteleinzelhandels in Deutschland, Bonn, 29. September 2014.

Bundeskartellamt (2014a), Bundeskartellamt verhängt Bußgelder gegen Zuckerhersteller, Pressemitteilung, 18. Februar 2014.

Bundeskartellamt (2017), Sachstand im Verfahren zu Lieferbedingungen für Rohmilch, Bonn, 13. März 2017.

Bundeskartellamt (2018), Einstellung des Verfahrens gegen die Molkerei DMK, Pressemitteilung, 9. Januar 2018.

Bundeskartellamt (2019), Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2017/2018, Bonn, 19. Juni 2019.

Bundeskartellamt (2019a), Harry-Brot darf Produktionsstandort von Kronenbrot erwerben, Pressemitteilung, 24. September 2019.

Bundeskartellamt (2019b), Die Fleisch- und Wurstwarenhersteller Kemper und Reinert dürfen fusionieren, Pressemitteilung, 20. November 2019.

Bundeskartellamt (2021), Landhandel: RaiWa Kassel darf 19 Standorte von RWZ Köln übernehmen – Bundeskartellamt erlaubt Fusion erst nach Anpassungen der Unternehmenspläne, 21. April 2021.

Bundeskartellamt (2021a), Bundeskartellamt stellt Ermittlungen gegen Edeka ein – Verdacht auf Verstoß gegen das Anzapfverbot hat sich nicht erhärtet, Pressemitteilung, 12. Mai 2021.

Bundeskartellamt (2021b), Verdacht auf Verstoß gegen das Anzapfverbot – Kaufland modifiziert Sonderforderungen gegenüber Lieferanten, Pressemitteilung, 22. Juli 2021.

Bundeskartellamt (2022), ALDI darf Altmühltaler Mineralbrunnen erwerben – Schwarz-Gruppe darf Erfurter Teigwaren übernehmen, Pressemitteilung, 01. Dezember 2022.

Bundeskartellamt (2023), Bundeskartellamt eröffnet Missbrauchsverfahren gegen Coca-Cola, Pressemitteilung, 14. November 2023.

Bundeskartellamt (2023a), REWE darf sich an Getränkefachgroßhändler Trinks beteiligen, Pressemitteilung, 12. Dezember, 2023.

Bundeskartellamt (2024), Jahresrückblick 2024, Pressemitteilung, 19. Dezember 2024.

Bundeskartellamt (2024a), Kaufland darf vier Standorte von Globus übernehmen und verzichtet auf den Standort Neubrandenburg, 18. November 2024.

Bundeskartellamt (2024b), Konsum Leipzig darf dem Edeka-Verbund beitreten, Pressemitteilung, 15. Mai 2024.

Bundeskartellamt (2024c), Konsum Dresden darf dem Edeka-Verbund beitreten, Pressemitteilung, 02. Dezember 2024.

Bundeskartellamt (2025), Bundeskartellamt untersagt Übernahme von Vion-Schlachthöfen durch Tönnies, Pressemitteilung, 12. Juni 2025.

Bundeskartellamt (2025a), Die Premium Food Group darf die Kontrolle über The Family Butchers übernehmen, Pressemitteilung, 18. September 2025.

Bundeskartellamt (2025b), Freigabe des mittelbaren Erwerbs der Uckermärker Milch GmbH durch die Edeka Zentrale Stiftung & Co. KG, Pressemitteilung, 24. Februar 2025.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2021), Künstliche Intelligenz (KI) für eine nachhaltige Landwirtschaft, https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/k-i-fuer-nachhaltige-landwirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=7, Abruf am 05. November 2025.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2023), Evaluierungsbericht gemäß § 59 des Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetzes (AgrarOLkG) zu den Regelungen über unlautere Handelspraktiken, Bonn, 23. November 2023.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2024), Chancen und Risiken des Obst- und Gemüseanbaus in Deutschland, Berichte über Landwirtschaft, Bonn, Dezember 2024.

Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (2025), BMLEH fördert Projekte zum Einsatz von Künstlicher Intelligenz in der Landwirtschaft und den ländlichen Räumen, <https://www.bmleh.de/DE/themen/digitalisierung/kuenstliche-intelligenz.html>, Abruf am 23. Oktober 2025.

Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (2025a), Die Innovationsförderung des BMLEH, <https://www.innovationsfoerderung-bmel.de/>, Abruf am 05. November 2025.

Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (2025b), Testbetriebsnetz, <https://www.bmleh.de/DE/service/statistik/testbetriebe.html>, Abruf am 06. November 2025.

Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (2025c), Kennzahlen und Definitionen im Testbetriebsnetz, <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/testbetriebsnetz/kennzahlen-und-definitionen>, Abruf am 05. November 2025.

Bundesregierung (2020), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen für ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht 4.0 und anderer wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen, BT-Drucks. 19/23492, 19. Oktober 2020.

Bundesregierung (2021), Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Änderung des Agrarmarktstrukturgesetzes, BT-Drucks. 10/26102, 25. Januar 2021.

Bundeswettbewerbsbehörde (2023), Branchenuntersuchung Lebensmittel, Wien, Oktober 2023.

Chauve, P./Di Giovanni Bezzi, R. (2024), Divided We Fall? Grocery Retail Alliances under the Lense of Article 101 TFEU, *Journal of European Competition & Law*, 15, S. 463-471, 7.

Coca, O. u. a. (2023), Analysis of the Determinants of Agriculture Performance at the European Union Level, *Agriculture*, 13, S. 616-639, 3.

Delaprez, Y./Guignard, M. (2025), Merger Remedies and Bargaining Power in the Coffee Market, *DIW Discussion Paper*, 2088.

De Loecker, J./Syverson, C. (2021), An Industrial Organization Perspective on Productivity, *NBER Working Paper*, 29229.

De Loecker, J./Warzynski, F. (2012), Markups and Firm-Level Export Status, *American Economic Review* 102, 6, S. 2437-2471.

Deutscher Bauernverband (2025), Themendossier: Strukturwandel, <https://www.bauernverband.de/themendossiers/strukturwandel>, Abruf am 3. November 2025.

Deutscher Bauernverband (2025a), Situationsbericht 24/25, <https://www.situationsbericht.de/>, Abruf am 05. November 2025.

Deutscher Bundestag (2021), Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Landwirtschaft und Ernährung, BT-Drucks. 19/29386, 05. Mai 2021.

von Dietze, P./Janssen, H. (2023), Kartellrecht in der anwaltlichen Praxis, 6. Auflage, München, 2023.

Dobson, P. W./Waterson, M. (1997), Countervailing Power and Consumer Prices, *The Economic Journal*, 107, S. 418-430, 441.

Döpfer, H. u. a. (2025), Rising Markups and the Role of Consumer Preferences, *Journal of Political Economy*, 133, 8.

Dovern, J. u. a. (2023), Estimating Pass-Through Rates for the 2022 Tax Reduction on Fuel Prices in Germany, *Energy Economics*, 126 (C).

Draganska, M. u. a. (2010), A Larger Slice or a Larger Pie? An Empirical Investitgation of Bargaining Power in the Distribution Channel, *Marketing Science* 29, S. 57-74, 1.

Drolsbach, C. P. u. a. (2023), Pass-Through of Temporary Fuel Tax Reductions: Evidence from Europe, *Energy Policy*, 183 (C).

Efken, J. u. a. (2010), Der Markt für Fleisch und Fleischprodukte, German Journal of Agricultural Economics, 59, S. 63-78, Supplement.

Ehlermann, C.-D. (1992), Veränderte Wettbewerbsbedingungen für den Mittelstand im Europäischen Binnenmarkt, Wirtschaft und Wettbewerb, 12, S. 1005-1012.

Erol, S./Schulten, T. (2025), Neue Arbeitswelt in der Fleischindustrie? Eine Bilanz der Veränderungen nach dem Arbeitsschutzkontrollgesetz, WSI der Hans-Böckler-Stiftung (Hrgs.), Study 41, März 2025.

Europäische Kommission (2008), Leitlinien zur Bewertung nichthorizontaler Zusammenschlüsse gemäß der Ratsverordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, Abl. EU C 265 v. 18. Oktober 2008, S. 6-25.

Europäische Kommission (2017), Factsheet: Das Ende der Quoten für die Zuckernerzeugung in der EU, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/memo_17_3488/MEMO_17_3488_DE.pdf, Abruf am 31. Oktober 2025

Europäische Kommission (2018), Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Development of Plant Proteins in the European Union, Brüssel, 2018.

Europäische Kommission (2018a), Konsultation der Interessenträger – Zusammenfassender Bericht, Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über unlauterer Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen, SWD(2018) 91 final, 12. April 2018.

Europäische Kommission (2025), Die Gemeinsame Agrarpolitik auf einen Blick, https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_de, Abruf am 23. Oktober 2025.

European Milk Board (2017), Was kostet die Erzeugung von Milch?, https://www.europeanmilkboard.org/fileadmin/Dokumente/Milk_Production_Costs/Updates_DE/2017_Bericht_Kostenstudie_Deutschland_Ergebnisse.pdf, Abruf 17. November 2025

European Milk Board (2019), What is the Cost of Producing Organic Milk?, https://www.europeanmilkboard.org/fileadmin/Dokumente/Milk_Production_Costs/Updates_DE/BIO/Broschuere_Biokosten_Kurzfassung_EN_web.pdf, Abruf 05. November 2025.

European Milk Board (2023), Was kostet die Erzeugung von Milch?, https://www.europeanmilkboard.org/fileadmin/Dokumente/Milk_Production_Costs/Updates_DE/2023_gesamt/Deutschland_2023_DE_final.pdf, Abruf 23. Oktober 2025.

Ewald, C. (2020), in: Wiedemann, G. (Hrsg.), Handbuch des Kartellrechts, 4. Auflage, § 7 Grundzüge der Wettbewerbsökonomie.

Fałkowski, J. u. a. (2017), Unfair Trading Practices in the Food Supply Chain: A Literature Review on Methodologies, Impacts and Regulatory Aspects, JRC Technical Reports, 06.12.2017.

- Finger, R.** (2022), Klimawandel und die europäische Landwirtschaft: Auswirkungen und Anpassungsmaßnahmen, ifo Schnelldienst, 8, S. 5-10.
- Friberg, R./Romahn, A.** (2015), Divestiture Requirements as a Tool for Competition Policy: A Case from the Swedish Beer Market, *International Journal of Industrial Organization*, 42, S. 1-18.
- Frick, F./Sauer, J.** (2021), Technological Change in Dairy Farming with Increased Price Volatility, *Journal of Agricultural Economics*, 72, S. 564-588, 2.
- Friedrich, C.** (2010), Milchverarbeitung und-vermarktung in Deutschland – eine deskriptive Analyse der Wertschöpfungskette, *Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie* 6/10, Braunschweig, Mai 2010.
- Friedrich, N. u. a.** (2013), Der Markt für Obst und Gemüse, *German Journal of Agricultural Economics (GJAE)*, 62, S. 85-95.
- Fuchs, A.** (2024), in: Immenga, U./Mestmäcker, E. (Hrsg.), *Wettbewerbsrecht*, 7. Auflage, § 19.
- Fuest, C. u. a.** (2022), Der Tankrabbatt: Haben die Mineralölkonzerne die Steuersenkung an die Kunden weitergegeben?, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 23, S. 74-80, 2.
- Gabriel, A./Gandorfer, M.** (2023), Adoption of Digital Technologies in Agriculture - an Inventory in a European Small-Scale Farming Region, *Precision Agriculture*, 24, S. 68-91, 1.
- Galbraith, J. K.** (1952), *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Boston.
- Garming, H.** (2023): Steckbriefe zum Gartenbau in Deutschland: Gemüseanbau, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (Hrsg.), Braunschweig, 17. Oktober 2023.
- Garming, H.** (2024): Steckbriefe zum Gartenbau in Deutschland: Obst-Überblick, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft (Hrsg.), Braunschweig, 30. August 2024.
- Gaudin, G.** (2017), Vertical Bargaining and Retail Competition: What Drives Countervailing Power? *The Economic Journal*, 128, S. 2380-2413, 614.
- Gayk, A.** (2024), in: Busse, C./Gayk, A. (Hrsg.), *Lebensmittel-Wettbewerbsrecht*, 1. Auflage, Einleitung.
- Gayk, A.** (2025), HIT-Entscheidung – Ein Meilenstein in der Durchsetzung des deutschen UTP-Rechts? *Wettbewerb in Recht und Praxis*, S. 10-15.
- Gertel, J.** (2023), *Globale Getreidemärkte: Technoliberalismus und gefährdete Existenzsicherung in Nordafrika*, Bielefeld, 2023.
- Göckler, T.** (2016), Auf der Suche nach dem Schutz der sonstigen Marktteilnehmer im Wettbewerbsrecht, *Wettbewerb in Recht und Praxis*, S. 434-439.
- Gramm, M. u. a.** (2013), Die neue EU-Zuckermarktordnung und ihre regionalwirtschaftlichen Folgen in der Bundesrepublik Deutschland seit 2005: Forschungsprojekt im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), *Arbeitspapier* 256, Düsseldorf, Juli 2013.

- Hahn, N.** (2024), Who Is in the Driver's Seat? Markups, Markdowns, and Profit Sharing in the Car Industry, ZEW Discussion Paper, 24-047.
- Hahn, N.** (2024a), Product Differentiation and Quality in Production Function Estimation, ZEW Discussion Paper, 24-049.
- Halder, G.** (2024), Framing Commodities: Ein Beitrag zur Erklärung der Preiskrise für Rohstoffe am Beispiel von Agrarprodukten, 1. Auflage, Wiesbaden, 2024.
- Haß, M. u. a.** (2024), Thünen-Baseline 2024-2034: Agrarökonomische Projektion für Deutschland, Thünen Report 117, Braunschweig, November 2024.
- Holzer, P. S./Bittmann, T.** (2020), Regular Price Stickiness in German Food Retailing, Journal of Agricultural & Food Industrial Organization, 18, S. 1-17, 2.
- Hüttel, S./Von Schlippenbach, V.** (2010), Land in Sicht? Strukturwandel in der deutschen Milchwirtschaft, DIW Wochenbericht, 77, S. 3, 38.
- Inderst, R./Wey, C.** (2007), Buyer Power and Supplier Incentives, European Economic Review, 51, S. 647-667, 4.
- Iozzi, A./Valletti, T.** (2014), Vertical Bargaining and Countervailing Power, American Economics Journal: Microeconomics, 6, S. 106-135, 3.
- Janz, C. U.** (2002): Unternehmenszusammenschlüsse in der Milch- und Zuckerindustrie unter wettbewerbsrechtlichen und ökonomischen Gesichtspunkten, Göttingen, Dezember 2022.
- Kahlenberg, H.** (2025), in: Kersting, C./Meyer-Lindemann, H./Podszun, R. (Hrsg.), Kartellrecht, 5. Auflage, § 36 GWB.
- Karbaum, C.** (2024), in: Busse, C./Gayk, A. (Hrsg.), Lebensmittel-Wettbewerbsrecht, 1. Auflage, § 25.
- Karbaum, C.** (2024a), in: Busse, C./Gayk, A. (Hrsg.), Lebensmittel-Wettbewerbsrecht, 1. Auflage, § 32.
- Kim, H./Yeo, J.** (2022), The Effect of Product Variety in Multiproduct Retail Pricing: The Case of Supermarkets, Applied Economics, 55, S. 2167–2188, 19.
- Kleczka, M.** (2025), Die Untersagung unlauterer Handelspraktiken durch das AgrarOLkG, RdL – Recht der Landwirtschaft, 03/04, S. 73f.
- Knuck, J. u. a.** (2023), Evaluierung der Lieferbeziehungen zwischen milcherzeugenden Betrieben und Molkereien, Thünen Working Paper 215, Braunschweig, August 2023.
- Koknaroglu, H. u. a.** (2021), Comparison of Holstein and Simmental Cows in Terms of Performance, Cost and Profitability, Custos e Agronegócio On-Line, 17(1), 2021.
- Künstner, K.** (2020), in: Schulte, J. (Hrsg.), Handbuch Fusionskontrolle, 3. Auflage, 2020.
- Lademann & Associates GmbH** (2019), Preisbildungsprobleme im Rohmilcherfassungsmarkt: Wettbewerbsökonomische Analyse der Auswirkungen der gegenwärtigen Bildung des Milchauszahlungspreises, Studie im Auftrag vom MEG Milch Board w. V., <https://www.milch->

board.de/fileadmin/Milchmarkt/Art_148/LA244_-_Preisbildungsprobleme_im_Rohmilcherfassungsmarkt_-_2019-04-05.pdf, Abruf am 24. Oktober 2025.

Lademann, R./Klecza, M. (2023), Marktbeherrschung im Lebensmitteleinzelhandel?: Eine wettbewerbsökonomische Analyse zur Auswirkungen auf Lieferanten und Verbraucher, 1. Auflage, Frankfurt am Main, 2023.

Lakner, S. (2025), Die gemeinsame Agrarpolitik der EU, 1. Auflage, Wiesbaden, 2025.

Legner, S. (2020), Die Umsetzung der Richtlinie über unlautere Handelspraktiken in das Kartellrecht?, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 31, S. 85-89, 3.

Levinsohn, J./Petrin, A. (2003), Estimating Production Functions Using Inputs to Control for Unobservables, Review of Economic Studies, 70, S. 317–341, 2.

Loy, J. P. u. a. (2015), Cost Pass-Through in Differentiated Product Markets: A Disaggregated Study for Milk and Butter, European Review of Agricultural Economics, 42, S. 441-471, 3.

Margarian, A. (2023), Preise, Mengen und Margen: Konjunktur-und Strukturentwicklung in Wertschöpfungsketten der Agrar-und Ernährungswirtschaft, Thünen Working Paper 208, Braunschweig, März 2023.

Markert, K./Podszun, R. (2024), in: Immenga, U./Mestmäcker, E. (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 7. Auflage, § 20 GWB.

Markert (2024), in: Immenga, U./Mestmäcker, E. (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 7. Auflage, § 21 GWB.

Marschak, J./Andrews, W. H. (1944), Random Simultaneous Equations and the Theory of Production, Econometrica, 12, S. 143–205, 3-4.

Matsa, D. A. (2011), Competition and Product Quality in the Supermarket Industry, The Quarterly Journal of Economics, 126, S. 1539-1591, 3.

Mertens, M. (2020), Labor Market Power and the Distorting Effects of International Trade, International Journal of Industrial Organization, Volume 68, 2020

Mestmäcker, E.-J./Schweitzer, H. (2014), Europäisches Wettbewerbsrecht, 3. Auflage, München, 2014.

Monopolkommission (1980), III. Hauptgutachten: Fusionskontrolle bleibt vorrangig, Baden-Baden, 1980.

Monopolkommission (1986), VI. Hauptgutachten: Gesamtwirtschaftliche Chancen und Risiken wachsender Unternehmensgrößen, Baden-Baden, 1986.

Monopolkommission (2012), Sondergutachten 63: Die 8. GWB-Novelle aus wettbewerbspolitischer Sicht, Baden-Baden, 2012.

Monopolkommission (2012a), Hauptgutachten 2010/2011, Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen, Baden-Baden.

Monopolkommission (2015), Sondergutachten 70: Zusammenschlussvorhaben der Edeka Zentrale AG & Co. KG mit der Kaiser's Tengelmann GmbH, Baden-Baden, 2015.

Monopolkommission (2021), Sondergutachten 82: Empfehlungen für einen effektiven und effizienten Digital Markets Act, Baden-Baden, 2021.

Monopolkommission (2022), XXIV. Hauptgutachten: Wettbewerb 2022, Baden-Baden, 2022.

Monopolkommission (2024), Policy Brief zum Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette 13, Policy Brief 13, 8. Februar 2024.

Monopolkommission (2024a), XXV. Hauptgutachten: Wettbewerb 2024, Baden-Baden, 2024.

Monopolkommission (2025), EU-Wettbewerbsrecht: Mehr Tempo, mehr Durchschlagskraft!, Policy Brief 14, Oktober 2025.

Moog, R. (1980), Die Bildung gegengewichtiger Marktmacht nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, Berlin, 1980.

Morlacco, M. (2020), Market Power in Input Markets: Theory and Evidence from French Manufacturing, Working Paper.

Olley, G. S./Pakes, A. (1996), The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry, *Econometrica*, 64, S. 1263–1297, 6.

Orr, S. (2022), Within-Firm Productivity Dispersion: Estimates and Implications, *Journal of Political Economy*, 130, S. 2771–2828, 11.

Ozhegova, A. (2025), Assortment Choice and Market Power under Uniform Pricing, Working Paper.

Pfeiffer, J. u. a. (2021), Understanding the Public Attitudinal Acceptance of Digital Farming Technologies: A Nationwide Survey in Germany, *Agriculture and Human*, 38, S. 107–128, 1.

Raeder, M. (2017), Der Schutz des Lieferanten als Marktgegenseite im Kartellrecht, 1. Auflage, Baden-Baden, 2017.

Rickert, D. u. a. (2021), Local Market Structure and Consumer Prices: Evidence from a Retail Merger, *Journal of Industrial Economics*, 69, S. 692–729, 3.

Rubens, M. (2023), Market Structure, Oligopsony Power, and Productivity, *American Economic Review*, 113, S. 2382–2410, 9.

Russo, C. u. a. (2023), Unfair Trading Practices and Countervailing Power, *Food Policy*, 119, 102521.

Quellmalz, J. H. (2025), in: Kersting, C./Meyer-Lindemann, H. J./Podszun R., *GWB*, 5. Auflage, München § 54.

Sauer, J./Latacz-Lohmann, U. (2013), Efficient Innovation in Dairy Production: Empirical Findings for Germany, Conference Paper.

Sauer, J./Latacz-Lohmann, U. (2015), Investment, Technical Change and Efficiency: Empirical Evidence from German Dairy Production, *European Review of Agricultural Economics*, 42, S. 151-175, 1.

Schöneberg, K./Schmid, K. (2024), Branchenanalyse Zuckerindustrie, Working Paper Forschungsförderung 336, Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Düsseldorf, Juni 2024.

Schwalbe, U./Zimmer, D. (2011), Kartellrecht und Ökonomie, 2. Auflage, Frankfurt am Main, 2011.

Sosnitza, O. (2022), in: Heermann, P./Schlingloff, J. (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Lauterkeitsrecht, 3. Auflage, § 8 UWG.

Statistisches Bundesamt (2020), Arbeitskräfte und Berufsbildung der Betriebsleiter/Geschäftsführer, Fachserie 3, Reihe 2.1.8, 2020.

Statistisches Bundesamt (2021), Projektbericht „Hofarbeit statt Schreibtischzeit“, Informationspflichten in der Landwirtschaft spürbar vereinfachen, https://www.bmleh.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Broschueren/abschlussbericht-buerokratieabbauprojekt.pdf?__blob=publicationFile&v=5, Abruf am 5. November 2021.

Statistisches Bundesamt (2025), Erwerbstätige im Inland nach Wirtschaftssektoren, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Lange-Reihen/Arbeitsmarkt/lrerw13a.html>, Abruf am 23. Oktober 2025.

Stracke, S. u. a. (2017), Branchenanalyse Obst-, Gemüse- und Kartoffelverarbeitende Industrie – Entwicklung von Markt, Beschäftigung und Arbeitsbedingungen, Hans Böckler Stiftung (Hrsg.), Study 351, Februar 2017.

Tergast u. a. (2024), Steckbriefe zur Tierhaltung in Deutschland: Milchkühe. Braunschweig: Thünen-Institut.

Thies, A. J. u. a. (2022), Abschlussbericht zur Neuberechnung der Koeffizienten zur Ermittlung des menschlichen Fleischverzehrs aus der Versorgungsbilanz Fleisch für Schwein-, Rind- und Geflügelfleisch, Braunschweig, November 2022.

Thobe, P. u. a. (2023), Steckbriefe zur Tierhaltung in Deutschland: Mastgeflügel, Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, Braunschweig, 20. November 2023.

Thomas, S. (2025), in: Immenga, U./Mestmäcker, E. (Hrsg.), Wettbewerbsrecht, 7. Auflage, § 36 GWB.

Tortarolo, D./Zarate, R. (2018) Measuring Competition in Product and Labour Markets: An Empirical Analysis Using Firm-Level Production Data. CAF Working Paper No. 2018/03.

Valmari, N. (2023), Estimating Production Functions of Multiproduct Firms, *Review of Economic Studies*, 90, S. 3315–3342, 6.

Wang, X. u. a. (2023), Is Divestiture Effective as a Merger Remedy in the US Beer Industry?, *Review of Industrial Organization*, 62, S. 1-18, 1.

Rechtsquellen

Agrarorganisationen- und Lieferkettengesetz, AgrarOLkG, Gesetz zur Stärkung der Organisationen und Lieferketten im Agrarbereich in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. August 2021, BGBl. I S. 4036.

Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Verordnung, AgrarOLkV, Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Verordnung vom 111. Oktober 2021, BGBl. I S. 4655.

Bürgerliches Gesetzbuch, BGB, Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002, BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738.

Gemeinsame Marktordnung, GMO, Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 GWB, ABl. L 347 vom 20.12.2013, 671.

KMU-Empfehlung, Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen, 2003/361/EWG, ABl. EU L 124 vom 20. Mai 2003, S. 36.

Marktstrukturgesetz, MarktStrG, Gesetz zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 1990, BGBl. I S. 2134 vom 10. Oktober 1990.

Richtlinie (EU) 2019/633, UTP-RL, Richtlinie (EU) 2019/633 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette, ABl. L 111 vom 25.4.2019, 59.

Unterlassungsklagengesetz, UKlaG, Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 2002, BGBl. I S. 3422, 4346.

Verbrauchrrechedurchsetzungsgesetz, VDuG, Gesetz zur gebündelten Durchsetzung von Verbrauchrrechten vom 8. Oktober 2023, BGBl. 2023 I Nr. 272, S. 2.

Verordnung (EWG) Nr. 856/84 des Rates vom 31. März 1984 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, ABl. L 90 vom 1.4.1984, 10.

Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABl. L 1 vom 4.1.2003, 1.

Verordnung (EG) Nr. 318/2006, Zuckermarktordnung, Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates vom 20. Februar 2006 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, ABl. L 58 vom 28.2.2006, 1.

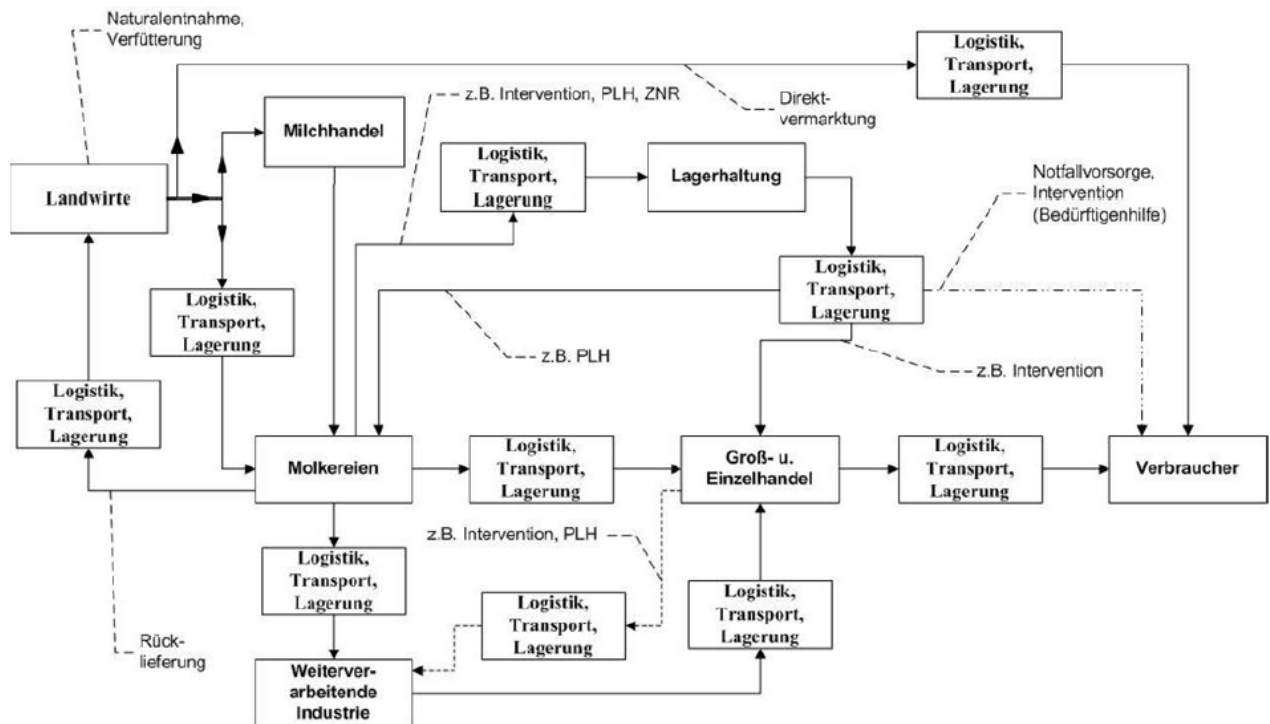
Verordnung (EU) 2017/2394, CPC-Verordnung, Verordnung (EU) 2017/2394 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004, ABl. L 345 vom 27.12.2017, 1.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Abl. C 326 vom 26.10.2012, 47.

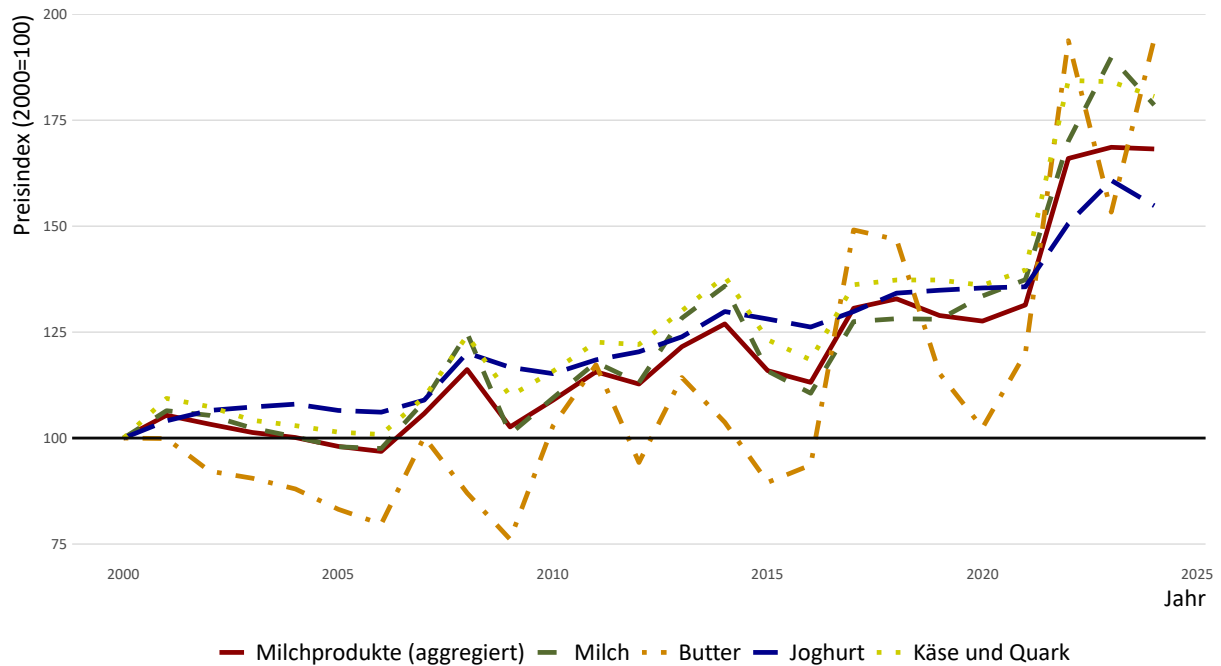
Zuckergesetz, Gesetz zur Ergänzung und Abänderung des Gesetzes über den Verkehr mit Zucker, BGBl. 1951, Teil I, S. 852.

Anhang A Hintergrundinformationen: Abbildungen

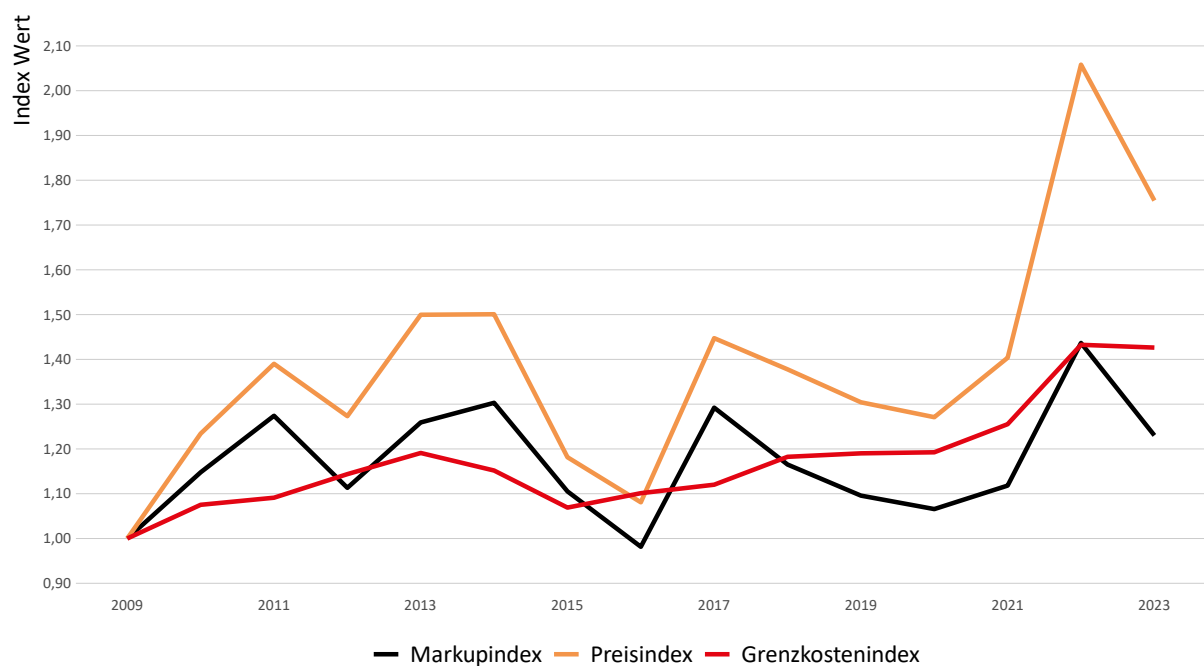
Abbildung Anhang A.1: Milchlieferkette - komplex



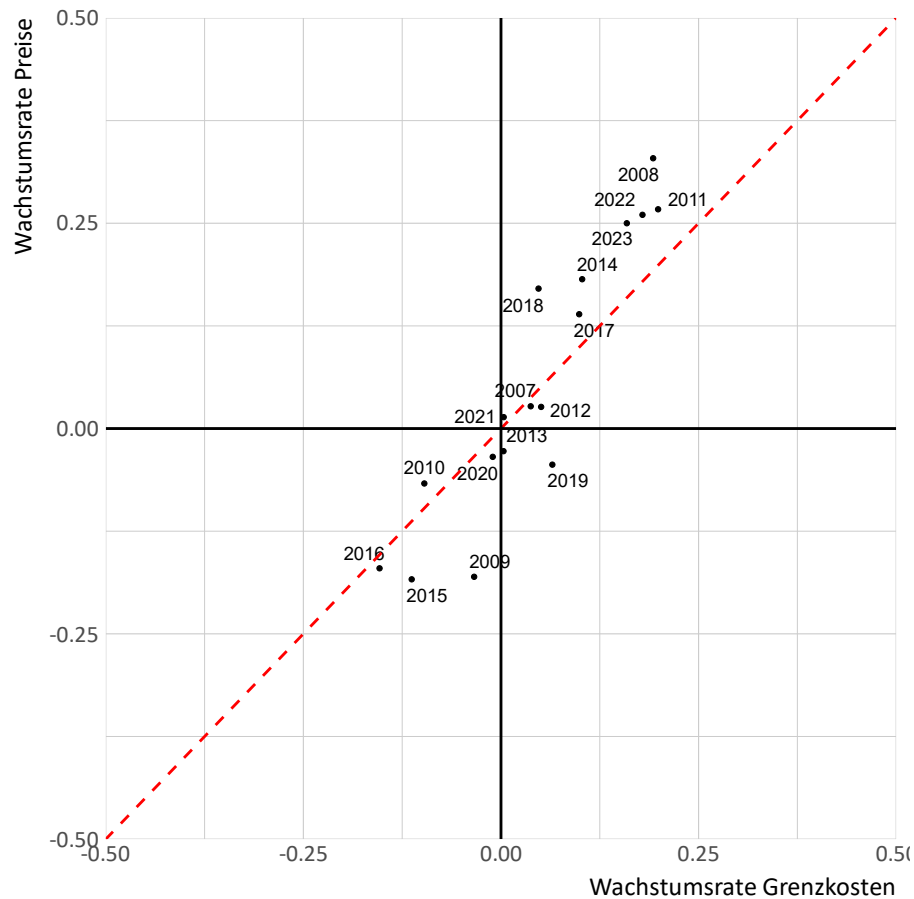
Quelle: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Bericht zur Markt- und Versorgungslage – mit Milch und Milcherzeugnissen. https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/MilchUndMilcherzeugnisse/JaehrlicheErgebnisse/Deutschland/2025BerichtMilch.pdf?__blob=publication-File&v=2, Abruf am 18. November 2025.

Abbildung Anhang A.2: Preisindex Molkereien Produktgruppen

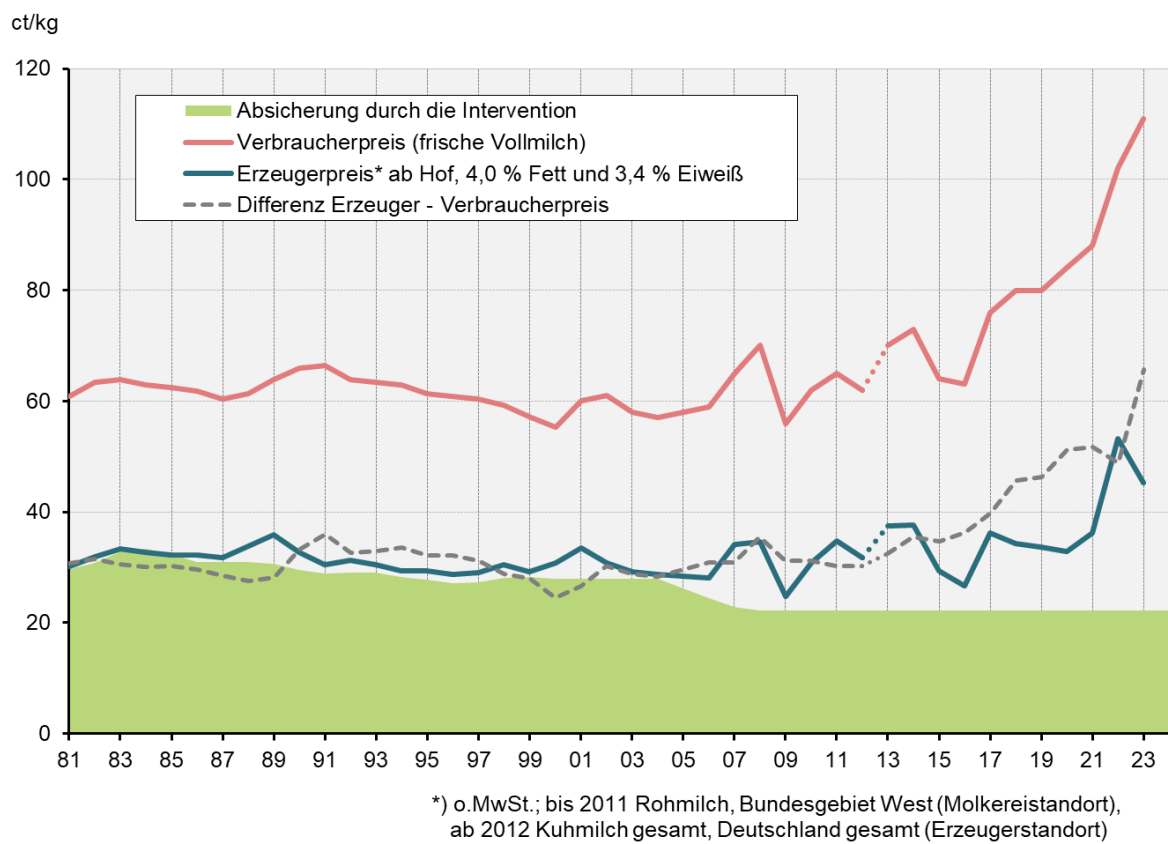
Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Anmerkung: Der Preisindex für Butter umfasst auch andere Fettstoffe aus Milch und Milchstreichfette. Der Preisindex für Joghurt umfasst auch Buttermilch, Sauermilch, Sauerrahm und Kefir.

Abbildung Anhang A.3: Index Preisaufschläge, Preise und Kosten - LWS Milch

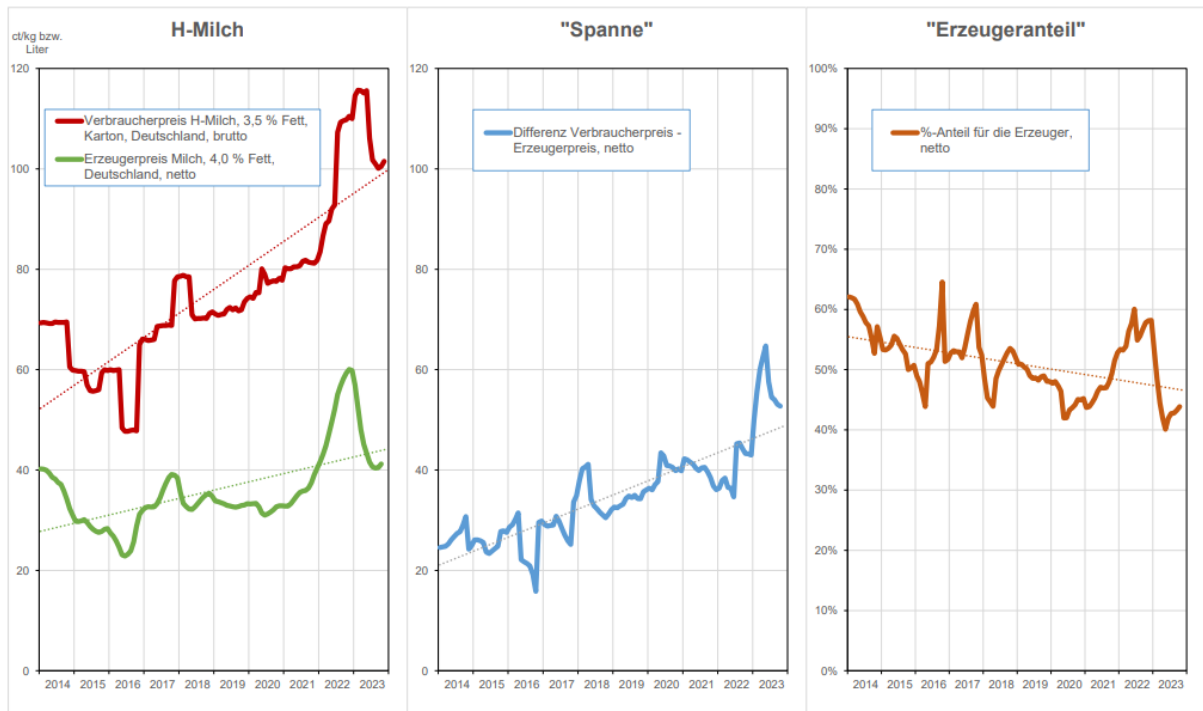
Eigene Darstellung. Datenquelle: European Milkboard (2017, 2023) sowie Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b.

Abbildung Anhang A.4: Kostenüberwälzung - LWS Milch

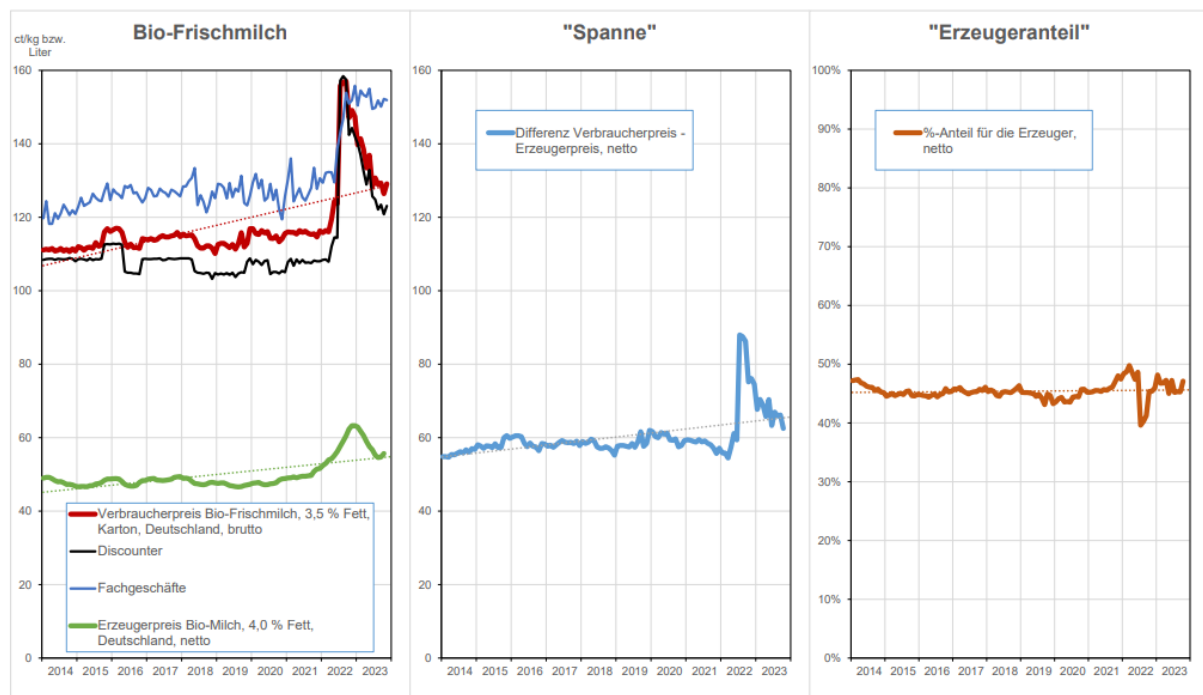
Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise aus European Milkboard (2017, 2023); Weitere Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Die dazu benötigten Preisaufschläge basieren auf der Methode der Kostenteile - berechnet mit den Testbetriebsnetzdaten vom BMEL.

Abbildung Anhang A.5: Verbraucherpreis und Auszahlungspreis

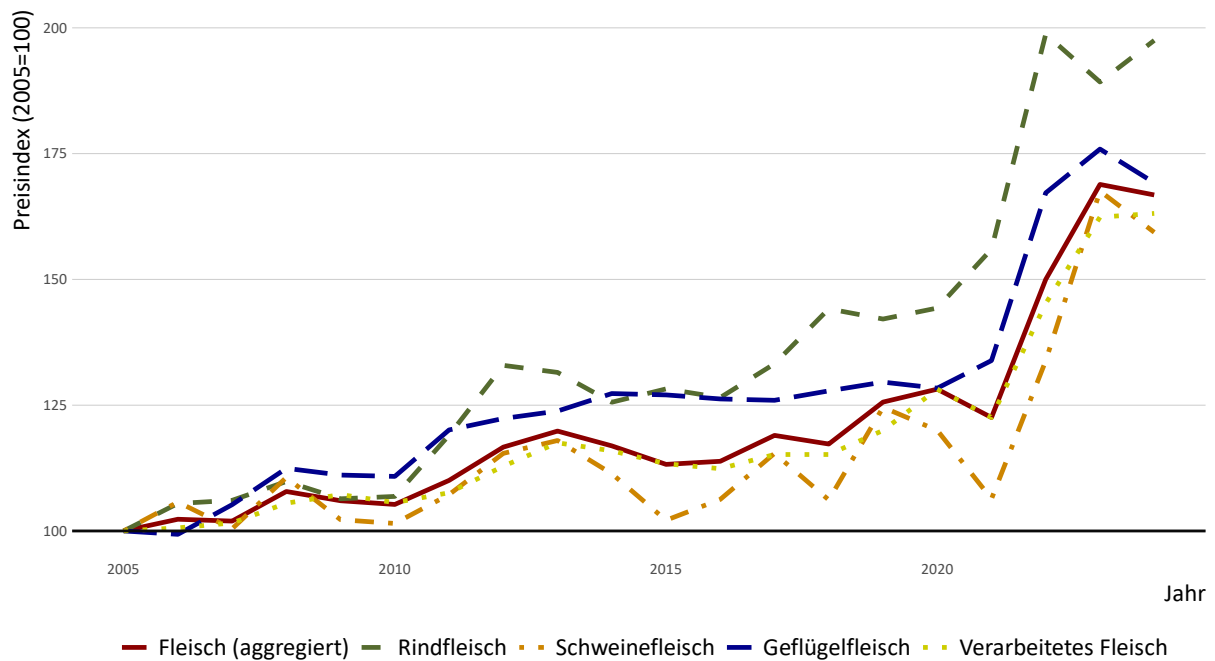
Quelle: Landesanstalt für Landwirtschaft, Ernährung und Ländlichen Raum, Jahreshefte Agrarmärkte 2024, Schwäbisch Gmünd.

Abbildung Anhang A.6: LEL - H-Milch

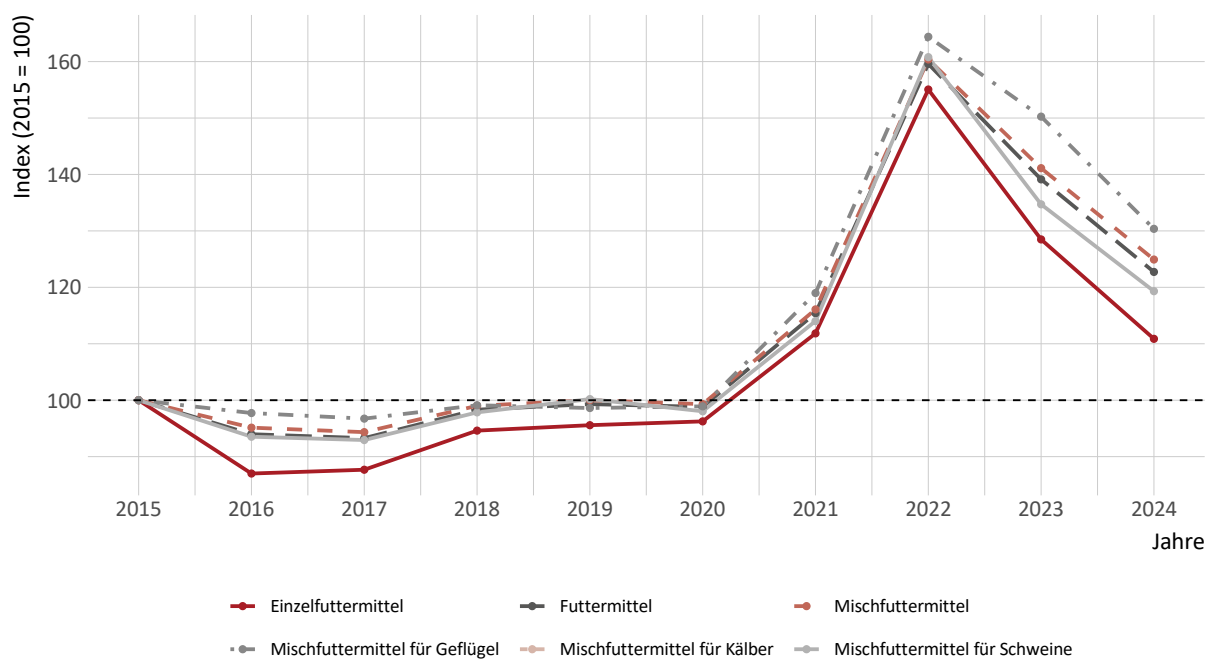
Quelle: Landesanstalt für Landwirtschaft, Ernährung und Ländlichen Raum, Jahreshefte Agrarmärkte 2024, Schwäbisch Gmünd

Abbildung Anhang A.7: LEL - Bio-Frischmilch

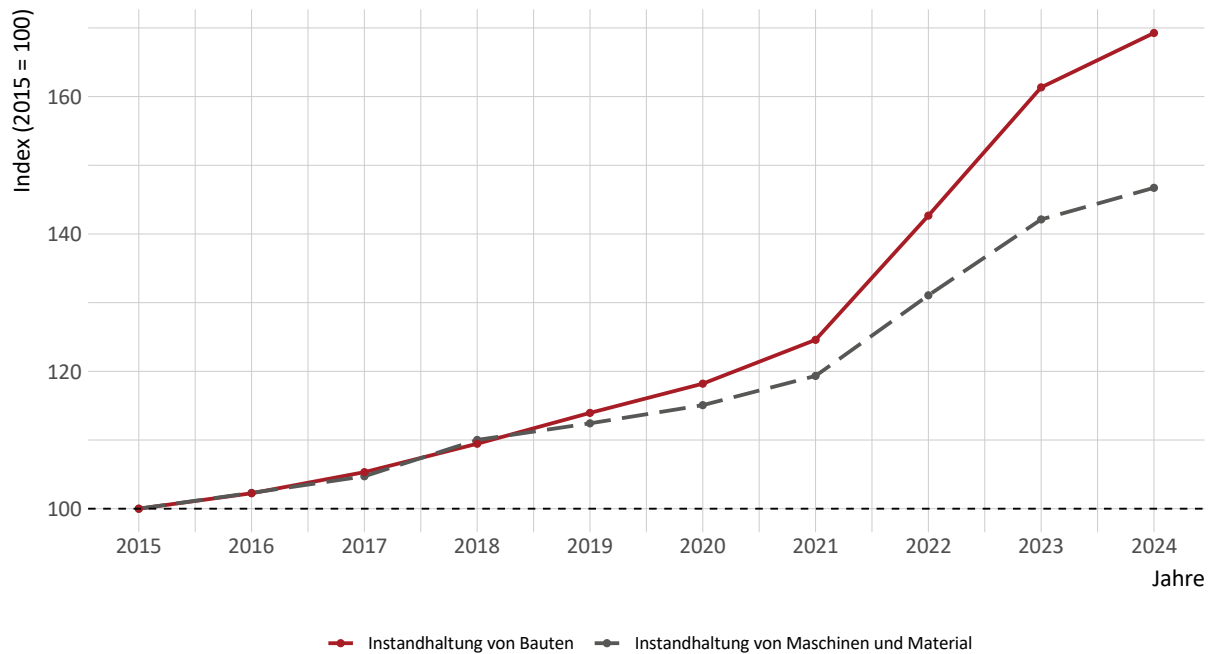
Quelle: Landesanstalt für Landwirtschaft, Ernährung und Ländlichen Raum, Jahreshefte Agrarmärkte 2024, Schwäbisch Gmünd

Abbildung Anhang A.8: Preise Schlachtung und Fleischverarbeitung

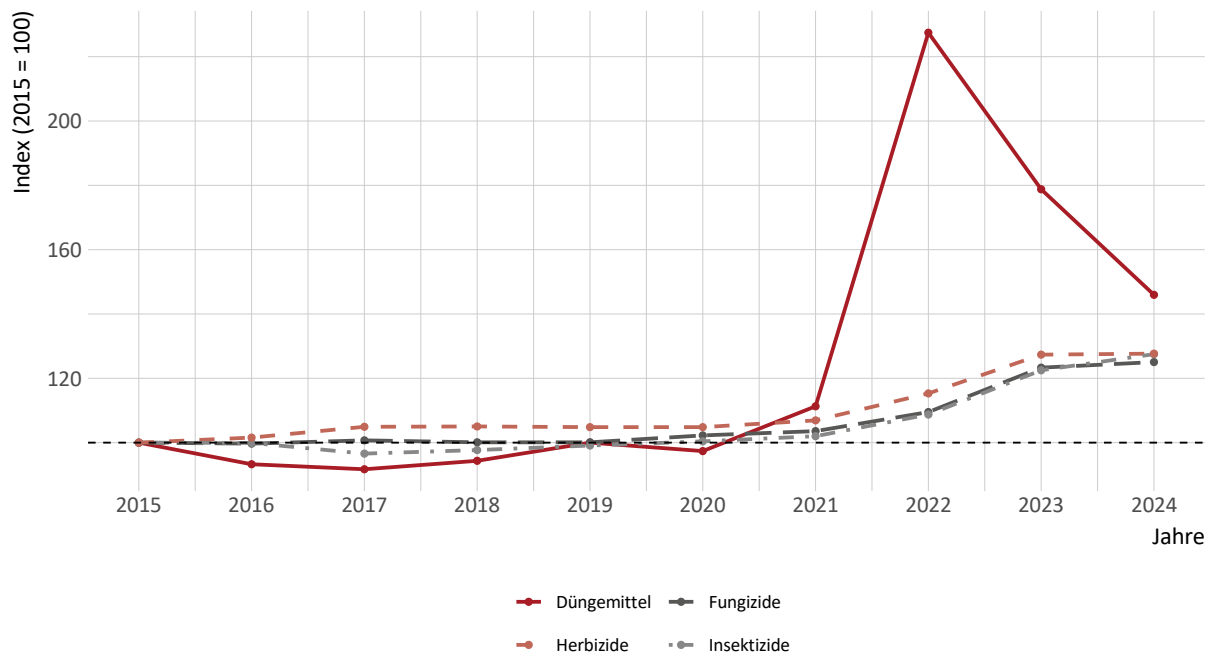
Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt.

Abbildung Anhang A.9: Einkaufspreisindizes Futter

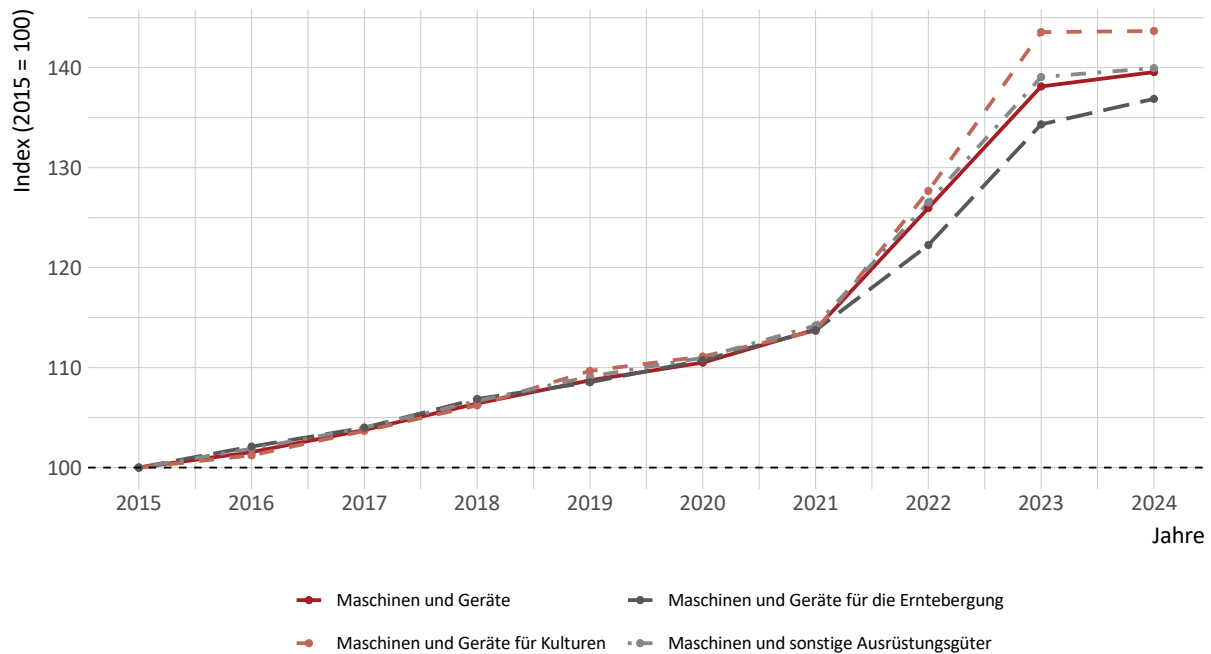
Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Tabelle: 61221-0001. Basisjahr: 2015 = 100.

Abbildung Anhang A.10: Einkaufspreisindizes Instandhaltung

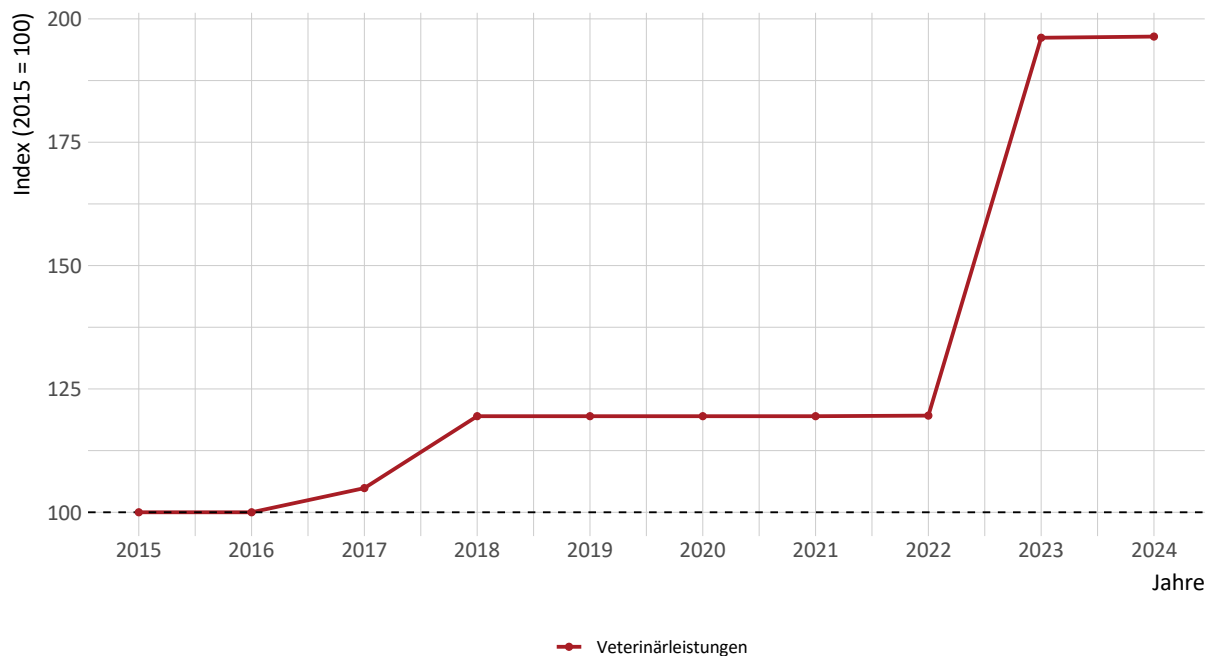
Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Tabelle: 61221-0001. Basisjahr: 2015 = 100.

Abbildung Anhang A.11: Einkaufspreisindizes Pflanzenschutz- und Düngemittel

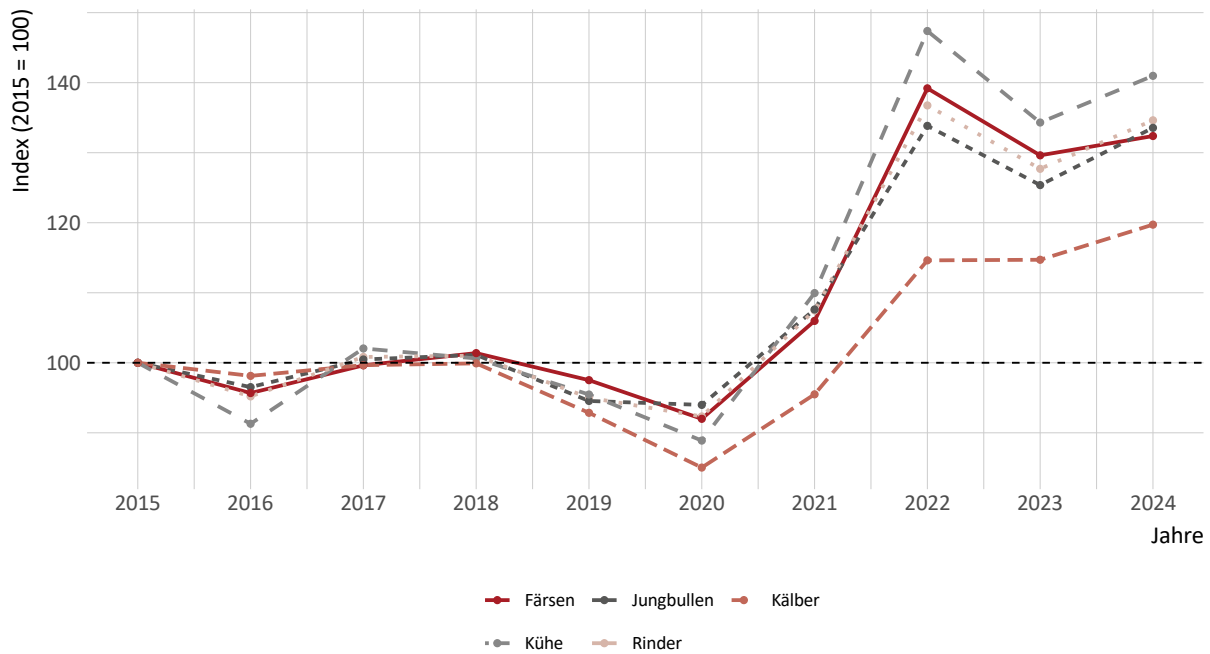
Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Tabelle: 61221-0001. Basisjahr: 2015 = 100.

Abbildung Anhang A.12: Einkaufspreisindizes Maschinen

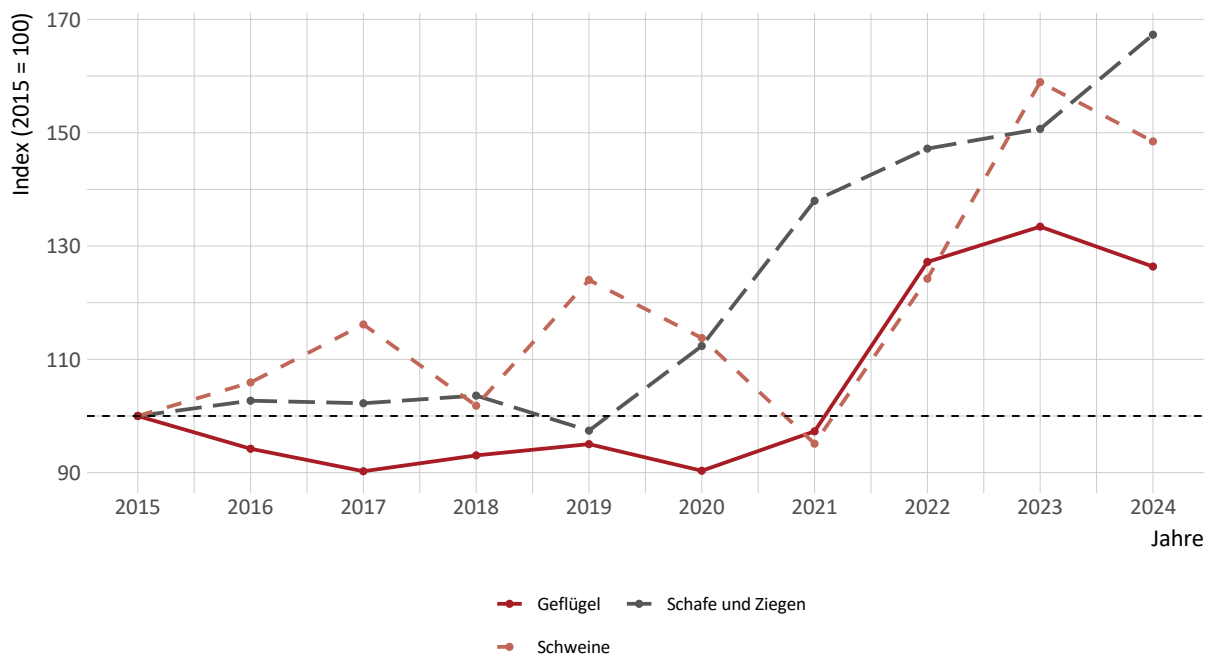
Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Tabelle: 61221-0001. Basisjahr: 2015 = 100.

Abbildung Anhang A.13: Einkaufspreisindizes Veterinärleistungen

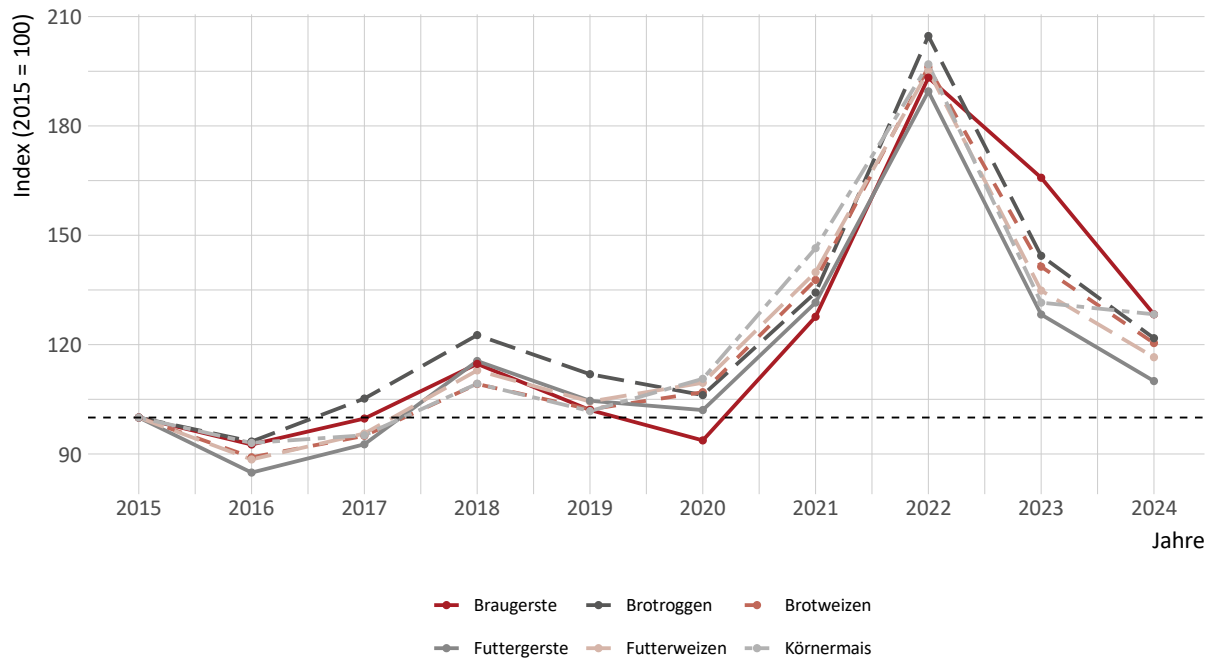
Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Tabelle: 61221-0001. Basisjahr: 2015 = 100.

Abbildung Anhang A.14: Erzeugerpreisindizes Rinder

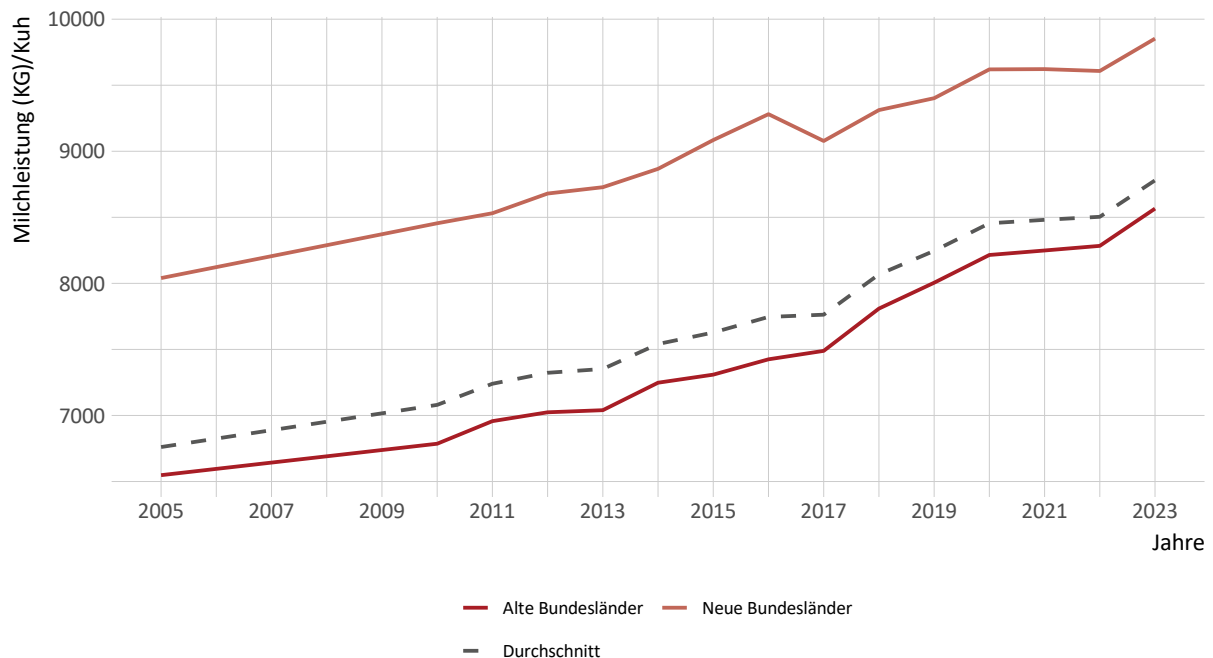
Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Tabelle: 61211-0001. Basisjahr: 2015 = 100.

Abbildung Anhang A.15: Erzeugerpreisindizes Schweine, Geflügel, Schafe und Ziegen

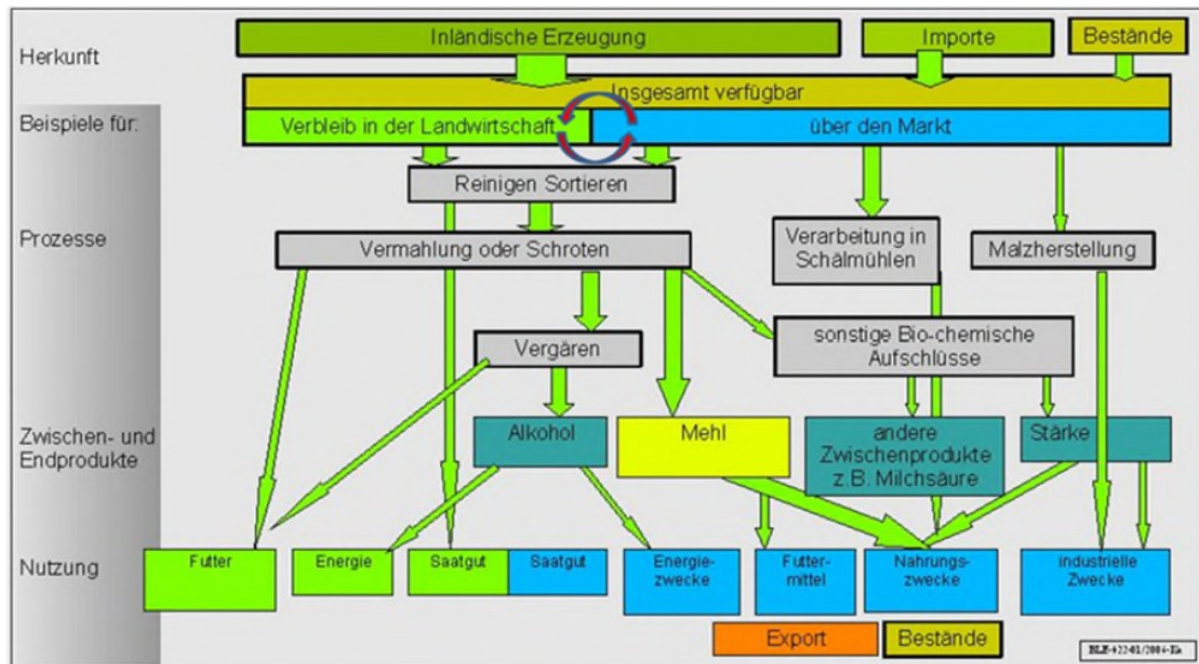
Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Tabelle: 61211-0001. Basisjahr: 2015 = 100.

Abbildung Anhang A.16: Erzeugerpreisindizes Getreide

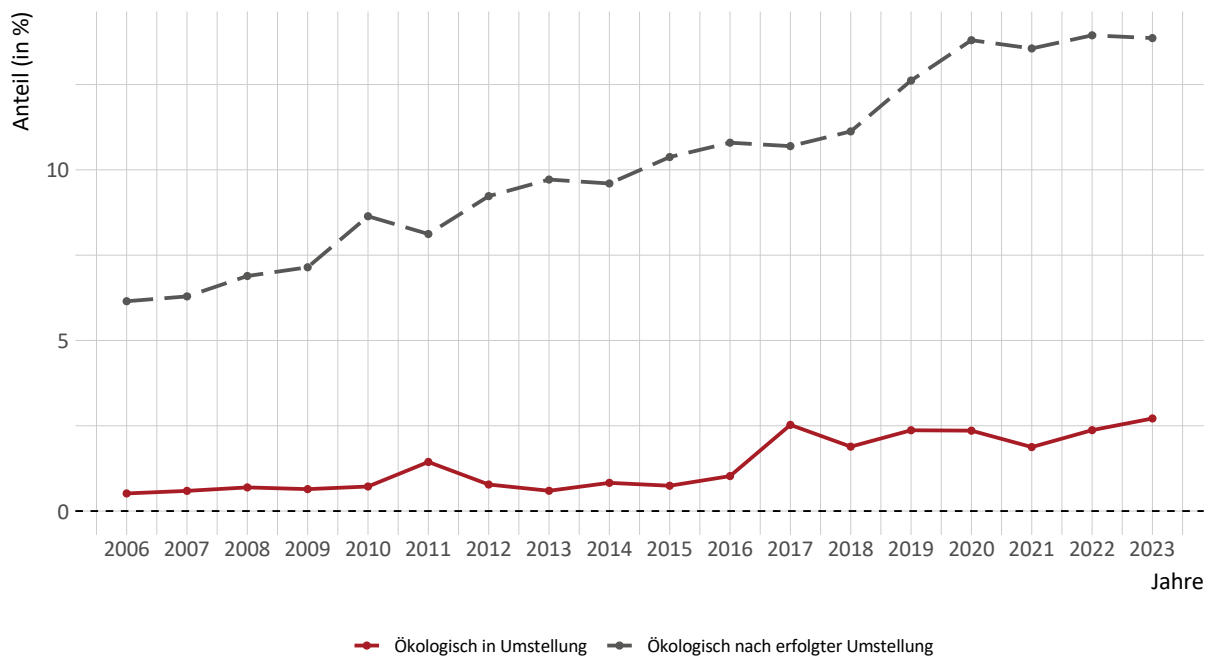
Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Tabelle: 61211-0001. Basisjahr: 2015 = 100.

Abbildung Anhang A.17: Milchertrag/Kuh: Regionaler Vergleich

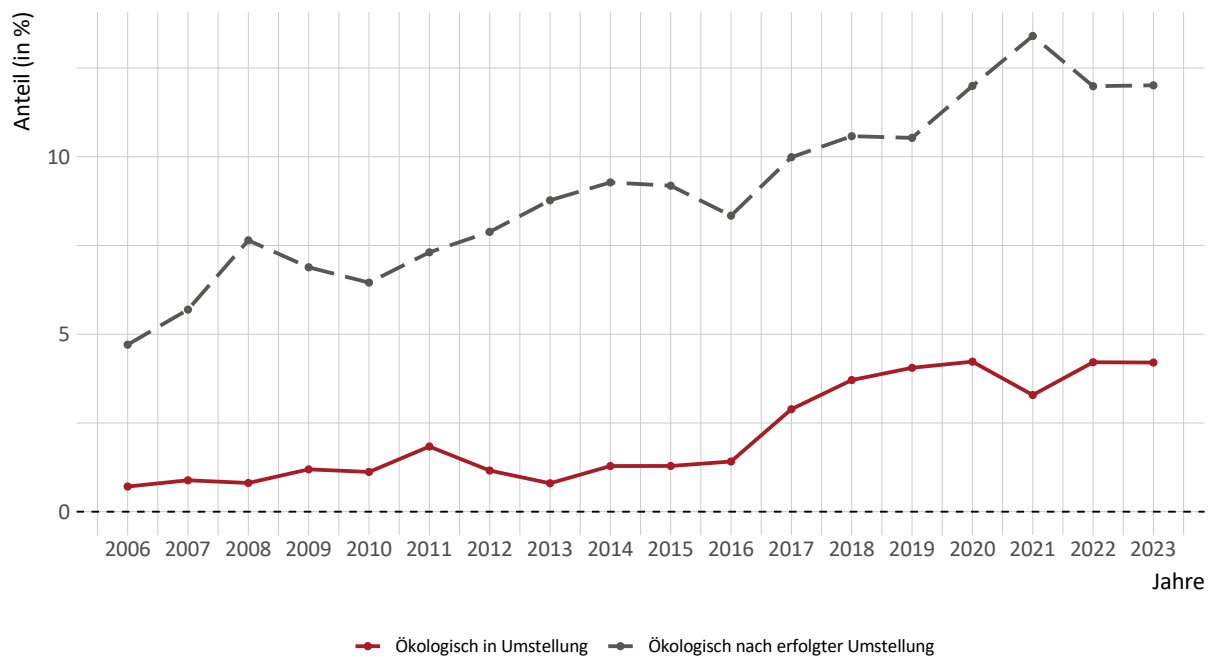
Eigene Darstellung. Datenquelle: Milchindustrie-Verband e.V., Beilage zum Geschäftsbericht 2023/2024, Zahlen – Daten – Fakten, https://milchindustrie.de/wp-content/uploads/2024/09/ZahlenDatenFakten_2024-1.pdf

Abbildung Anhang A.18: Getreidelieferkette - komplex

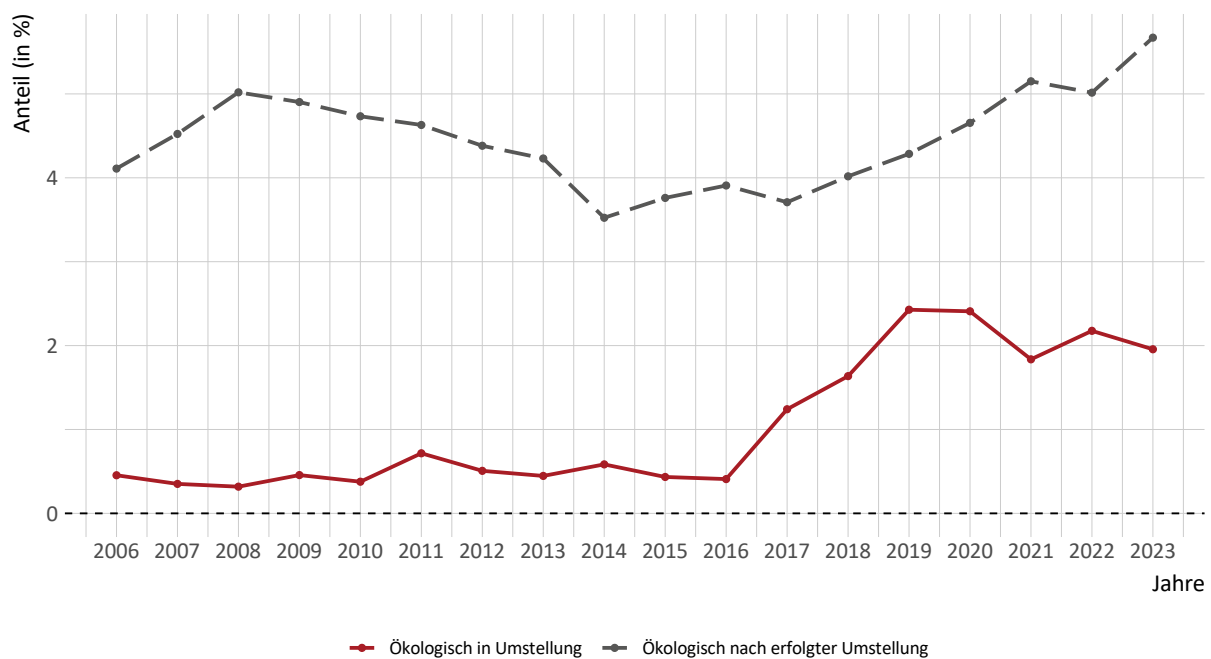
Quelle: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2025a

Abbildung Anhang A.19: Ökologischer Anteil Milch

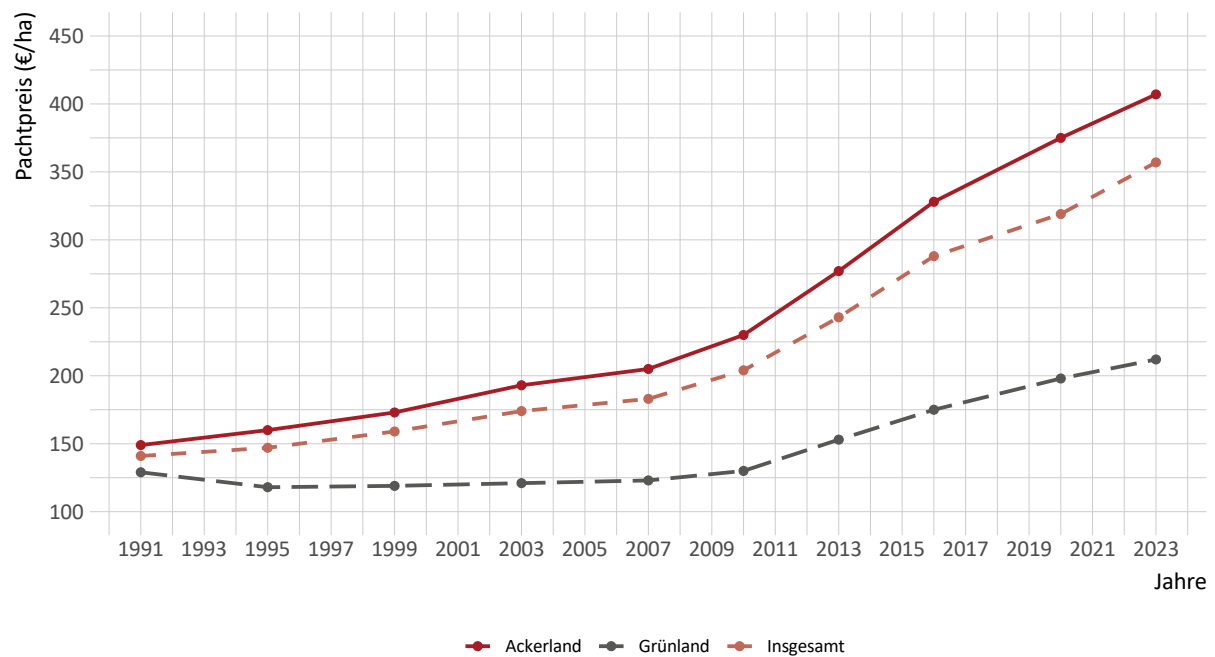
Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren.

Abbildung Anhang A.20: Ökologischer Anteil Fleisch

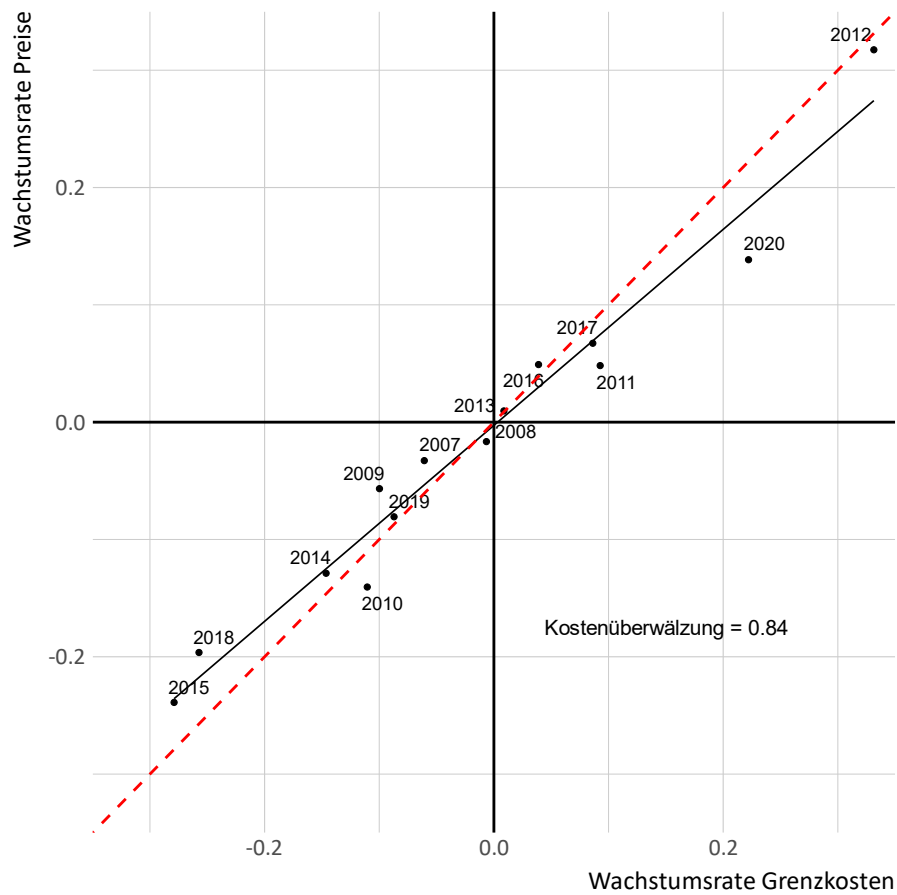
Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren.

Abbildung Anhang A.21: Ökologischer Anbau Getreide

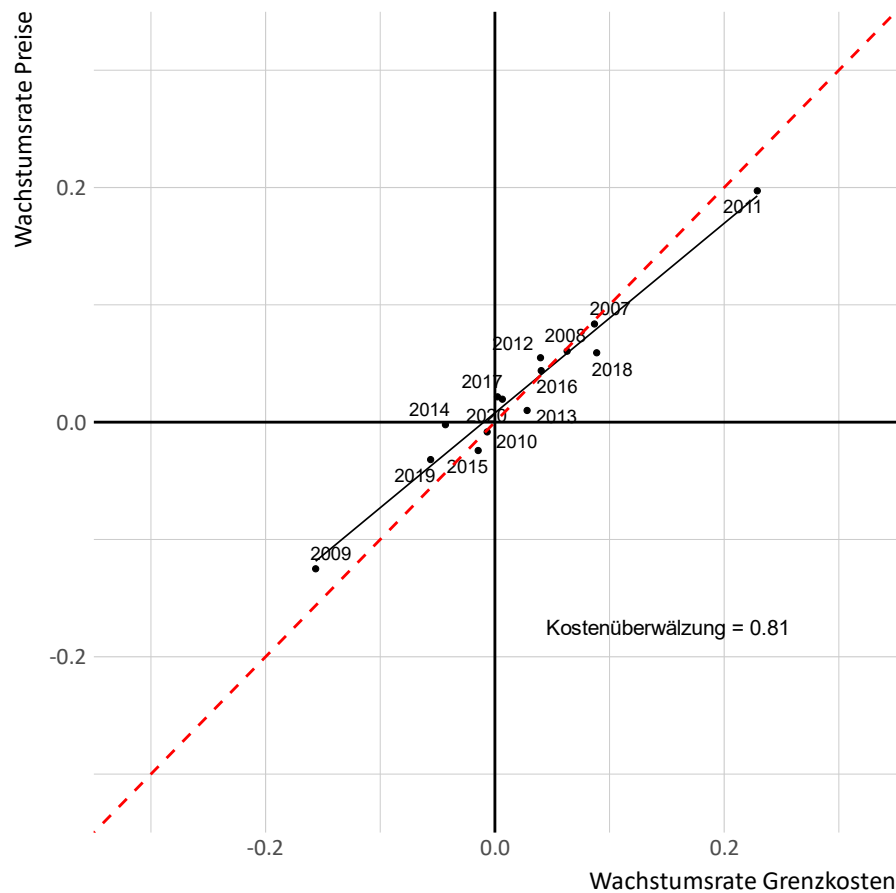
Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren.

Abbildung Anhang A.22: Entwicklung durchschnittlicher Pachtpreise

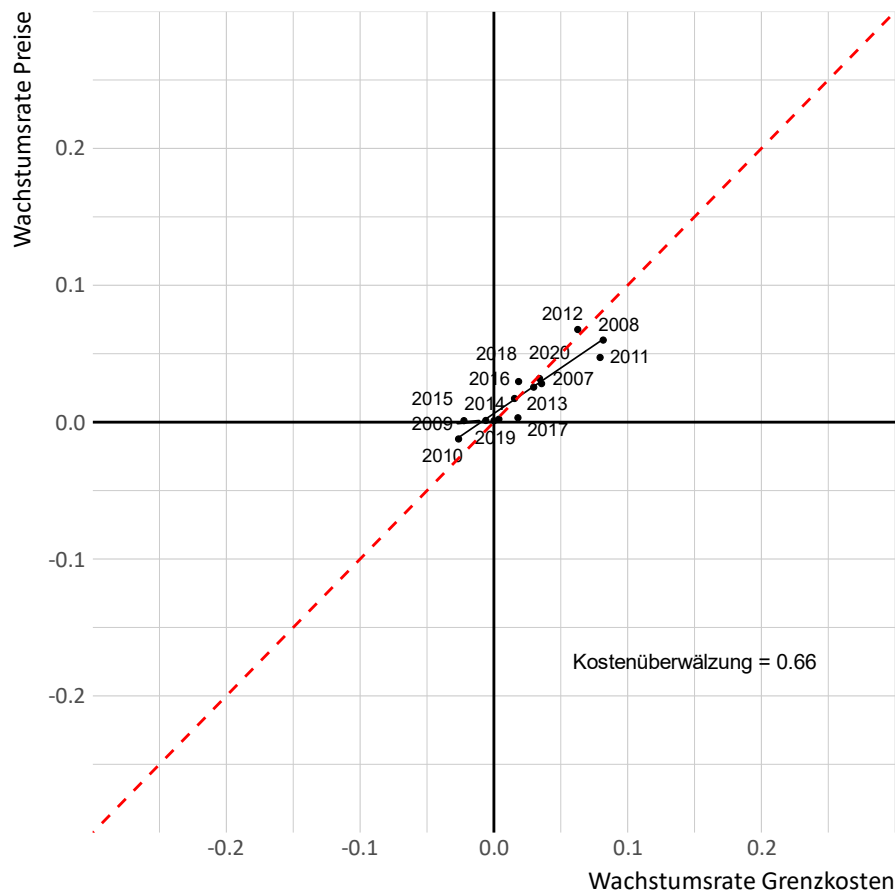
Eigene Darstellung. Datenquelle: Situationsbericht 2025 – Kapitel 3 Agrarstruktur, https://magazin.diemay-rei.de/storage/media/1efb79b4-ec83-633a-9736-5254a201e2da/DBV_SB_2025-kapitel-3-web.pdf, Abruf am 06. November 2025.

Abbildung Anhang A.23: Kostenüberwälzung Zuckerherstellung

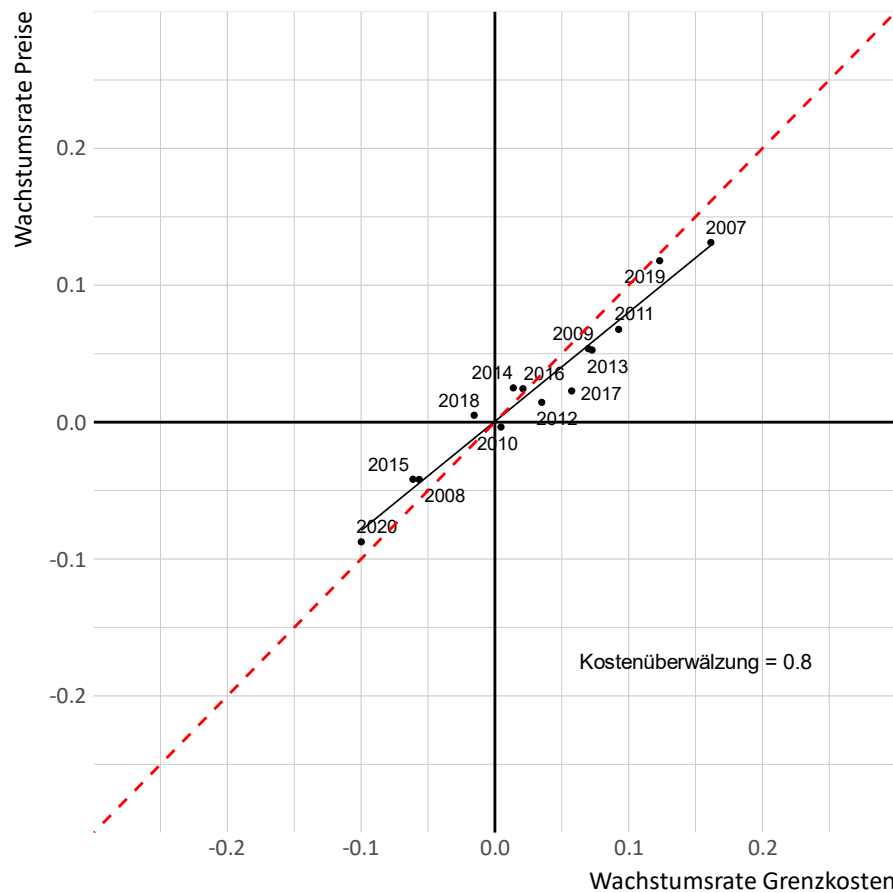
Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C1081). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Die dazu benötigten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AFID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

Abbildung Anhang A.24: Kostenüberwälzung Säfte

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C1032). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Die dazu benötigten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AfID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

Abbildung Anhang A.25: Kostenüberwälzung Obst- und Gemüseverarbeitung

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C1039). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Die dazu benötigten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AFID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

Abbildung Anhang A.26: Kostenüberwälzung Kartoffelverarbeitung

Eigene Darstellung. Anmerkungen: Preise stammen aus Eurostat (Online data code: sts_inpp_a, Business Trend indicator: PRC_PRR, Statistical classification of economic activities in the European Community: C1031). Grenzkosten sind approximiert wie in Anhang H beschrieben. Die dazu benötigten Preisaufschläge basieren auf einer GO-Schätzung mit Translog-Spezifikation geschätzt auf AFID-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

Anhang B Hintergrundinformationen: Tabellen

Tabelle Anhang B.1: Hersteller - und Handelsmarken für Milcherzeugnisse

Milcherzeugnis	Handelsmarke	Herstellermarke
Frische Milchmischgetränk	Gropper (80-85] %	UTM (80-85] %
Basismilchgetränk (natur)	UTM (50-55] %	UTM (70-75] %
Milchreis	MW Schwaben (50-55] %	UTM (90-95] %
Grießpudding	MW Schwaben (30-35] %	Dr. Oetker (30-35] %

Quelle: BKartA, B4-90/22, 22. Februar 2023, Theo Müller/FrieslandCampina.

Tabelle Anhang B.2: Anzahl Unternehmen in der Kartoffelverarbeitung

Produkt	Unt.
Kartoffeln, auch in Wasser oder Dampf gekocht, gefr.	2
Kartoffeln, getr., auch in Stücke oder Scheiben geschn., jed. nicht weiter zubereitet	3
Pommes frites, vorgebacken, gefr.	4
Kartoffeln in Form von Mehl, Grieß oder Flocken, ohne Essig zubereitet oder haltbar gemacht, nicht gefr.	4
Kartoffelchips und Kartoffelsticks	5
Kartoffeln, getr., in Form von Mehl, Grieß, Flocken, Granulat und Pellets, nicht zubereitet oder haltbar gemacht	8
Andere Kartoffeln, ohne Essig zubereitet oder haltbar gemacht, gefroren	9
Kartoffelsalat, nicht auf Mayonnaisebasis	13
Andere zubereitete Kartoffeln	21

Quelle: Statistisches Bundesamt. Tabelle: 42131-0004.

Anhang C Erläuterung der Finanzkennzahlen

Kennzahlen zur Bewertung der Landwirtschaft

Preisauflschlag (=Markup)	$\frac{\text{Verkaufspreis}}{\text{Grenzkosten}}$	Wie stark liegt der Verkaufspreis eines Produkts über den Grenzkosten bzw. wie viel Preissetzungsspielraum hat das Unternehmen?
Profitabilität	$\frac{\text{Umsatzerlös}}{\text{Kosten Produktion}} \times 100$	Wie wirtschaftlich ist das Unternehmen im Verhältnis zwischen Umsatz und Produktionskosten – bleibt genug Ertrag zur Deckung der Kosten übrig?
Arbeitsproduktivität	$\frac{\text{Umsatzerlös}}{\text{Mitarbeiter}} \times 100$	Wie viel Umsatz erwirtschaften einzelne Mitarbeitende – wie effizient wird die Arbeitskraft im Unternehmen genutzt?
Kapitalrentabilität (ROCE)	$\frac{\text{Umsatzerlös}}{\text{Gesamtkapital}} \times 100$	Wie effizient nutzt das Unternehmen das eingesetzte Kapital, um Umsatz zu generieren?
Profitrate	$\frac{\text{Umsatzerlös}}{\text{EBIT/Gewinn}} \times 100$	Wie viel vom Umsatz bleibt dem Unternehmen als tatsächlicher Gewinn übrig?

438. Preisauflschläge (=Markups) messen die Relation zwischen Preisen und Grenzkosten der Unternehmen. Grenzkosten sind die marginalen Kosten, welche ein Unternehmen aufwenden muss, um eine zusätzliche Einheit Output zu produzieren. Wie bereits in Kapitel 2 beschrieben, können steigende Preisauflschläge grundsätzlich auf eine verbesserte Marktstellung oder eine höhere Preissetzungsmacht eines Betriebs hindeuten. In der Landwirtschaft ist dies jedoch nur eingeschränkt zutreffend. Da einige landwirtschaftliche Preise stark von Weltmarktpreisen beeinflusst und/oder von nachgelagerten Industrien bestimmt werden (z. B. bei Milch), resultieren steigende Preisauflschläge häufig nicht aus Preissetzungsmacht, sondern aus sinkenden

Grenzkosten, die beispielsweise durch den Einsatz effizienterer Technologien oder Skaleneffekte verursacht werden. Somit können höhere Preisaufschläge auch auf gesteigerte technische Effizienz und müssen nicht zwingend auf Preissetzungsmacht auf Produkt- oder Beschaffungsmärkten zurückzuführen sein.

439. Die Variation der Preisaufschläge kann außerdem von steigenden Fixkosten (z. B. für Maschinen oder Infrastruktur) getrieben sein, da Betriebe versuchen, ihre Fixkosten auf die Preise umzulegen. Falls dies nicht vollständig gelingt, also Fixkosten nicht vollständig umgelegt werden, könnte sich in solchen Fällen die wirtschaftliche Gesamtlage eines Betriebs sogar verschlechtern – trotz steigender Preisaufschläge auf Produktebene.

440. Profitabilität bietet im Vergleich zu den Preisaufschlägen zusätzliche Einblicke in die Kostenstruktur der Landwirtschaft, speziell in einem Vergleich von Profitabilität basierend auf (1) variablen Produktionskosten und (2) Gesamtkosten. Steigen beispielsweise die Preisaufschläge, während die Profitabilität sinkt, deutet das darauf hin, dass Kostenbestandteile, die nicht direkt mit der Produktion zusammenhängen, so stark steigen, dass sie die Effizienzgewinne überkompensieren. Ein solcher Befund deutet auf eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage trotz steigender Preisaufschläge hin.

441. Arbeitsproduktivität ist der Umsatzerlös pro Arbeitskraft. Sie ist ein Indikator für technologischen Fortschritt. Steigende, durch technischen Fortschritt angetriebene Arbeitsproduktivität kann eine mögliche Erklärung für die Entwicklung von Preisaufschlägen und Profitabilität liefern. Gleichzeitig kann steigende Arbeitsproduktivität auch ein Hinweis auf kurzfristigen Stellenabbau sein, was wiederum soziale und strukturelle Belastungen für landwirtschaftliche Betriebe nach sich ziehen kann. Grundsätzlich ist hier zu beachten, dass steigende Arbeitsproduktivität rechnerisch aufgrund steigender Produktpreise und verkaufter Mengen angetrieben werden kann. Daher ist es zentral, die Entwicklung der Arbeitsproduktivität im Vergleich zu Mengen und Preisindizes zu bewerten.

442. Kapitalrentabilität (Return on Capital Employed-- ROCE). Eine hohe Kapitalrentabilität zeigt, dass das Kapital produktiv eingesetzt wird, während eine niedrige oder volatile Kapitalrentabilität auf unzureichende Kapitalnutzung oder übermäßige Kapitalbindung hinweist. Dieses Maß ist vor allem für die kapitalintensive Landwirtschaft relevant. Beispielsweise berücksichtigt die Kapitalrentabilität bei Milchviehhaltung unter anderem Stallanlagen, Melktechnik, Maschinen und Flächeninvestitionen. Wenn gebundenes Kapital nicht effizient genutzt oder kurzfristig liquidiert werden kann, reduziert das die finanzielle Flexibilität der Landwirtschaft und erhöht langfristig das Risiko für wirtschaftliche Schieflagen.

443. Profitrate misst die Relation zwischen Umsatzerlösen und Gewinnen/Betriebsergebnis. Sie zeigt an, wie viel des erwirtschafteten Umsatzes dem Betrieb nach Abzug aller Ausgaben bleibt. Ein Vergleich der Profitrate berechnet mit Gewinnen und Umsatzerlösen gibt zudem Einblicke darin, wie sich beispielsweise die anteilige Steuerlast der Unternehmen im Zeitverlauf verändert hat. Grundsätzlich gilt, je höher die Profitrate ist, desto mehr Überschuss kann ein Betrieb bei gleicher produzierter Menge erzielen – und damit Investitionen tätigen, Rücklagen bilden oder Löhne zahlen. Sie ist daher besonders relevant für die kurz- bis mittelfristige Liquiditätslage und Überlebensfähigkeit der Landwirtschaft.

444. Zusammenhänge. Von einer realen Veränderung der wirtschaftlichen Lage der Landwirtschaft kann nur gesprochen werden, wenn mehrere Kennzahlen gemeinsam in eine Richtung verlaufen. So können beispielsweise steigende Preisaufschläge, höhere Profitabilität, wachsende Produktivität, stabile Kapitalrentabilität und steigende Profitrate auf eine positive Entwicklung hindeuten. Positive Einzelwerte bei gleichzeitig rückläufigen Ergebnissen in anderen Bereichen deuten dagegen auf eine oberflächliche Verbesserung ohne nachhaltige Wirkung hin.

Anhang D Informationen zum Testbetriebsnetz

Einteilung in Betriebszweige

445. Die Einteilung der landwirtschaftlichen Betriebe in die Märkte „Milch“, „Fleisch“, und „Ackerbau“ erfolgt nach dem gemeinschaftlichen Klassifizierungssystem, das auf der Entscheidung 85/377/EWG der Europäischen Kommission beruht und als EU-Typologie bezeichnet wird. Dieses System wird auch vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) in den offiziellen Statistiken angewandt.

446. Der Standardoutput ist eine standardisierte Rechengröße, die den durchschnittlichen Geldwert der Brutto-Agrarerzeugnisse der Betriebe zu Ab-Hof-Preisen misst. Je nach Höhe des Anteils, den ein Produktionszweig am Gesamtoutput einnimmt, wird der Betrieb den jeweiligen betriebswirtschaftlichen Schwerpunkten zugeteilt (Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025c):

Tabelle Anhang D.1: Klassifizierung der Betriebszweige

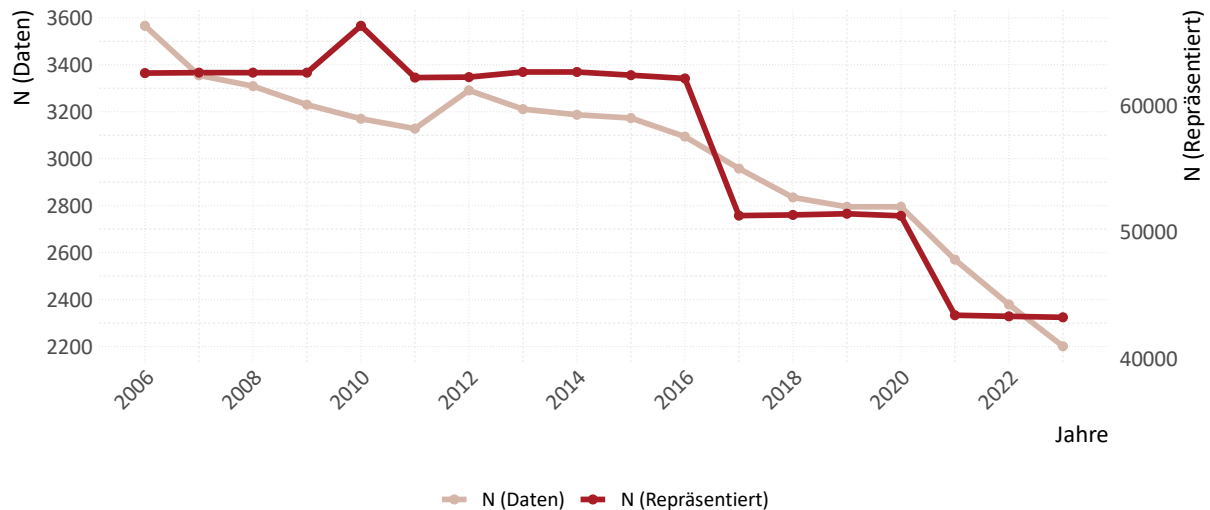
Betriebsbezeichnung	Produktionszweig	Anteil am Standard-Output
Milchvieh	Milchkühe	>3/4
Fleisch	Sonstiger Futterbau und Veredelungsbetriebe	>2/3
Ackerbau	Getreide, Hülsenfrüchte, Kartoffeln, Zuckerrüben, Handelsgewächse, Feldgemüse, Futterpflanzen, Sämereien, Hopfen	>2/3

447. Die Klassifizierungsgrundlage ist die Variable z9016s02 des Testbetriebsnetzes mit folgender Zuordnung:

- z9016s02 = 1-8: Ackerbau,
- z9016s02 = 26: Milchviehbetriebe,
- z9016s02 = 27 – 32: Sonstiger Futterbau,
- z9016s02 = 7: Veredelungsbetriebe.

Landwirtschaftliche Betriebe im Milchsektor

Abbildung Anhang D.1: Anzahl Beobachtungen - Testbetriebsnetz Milch



Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b.

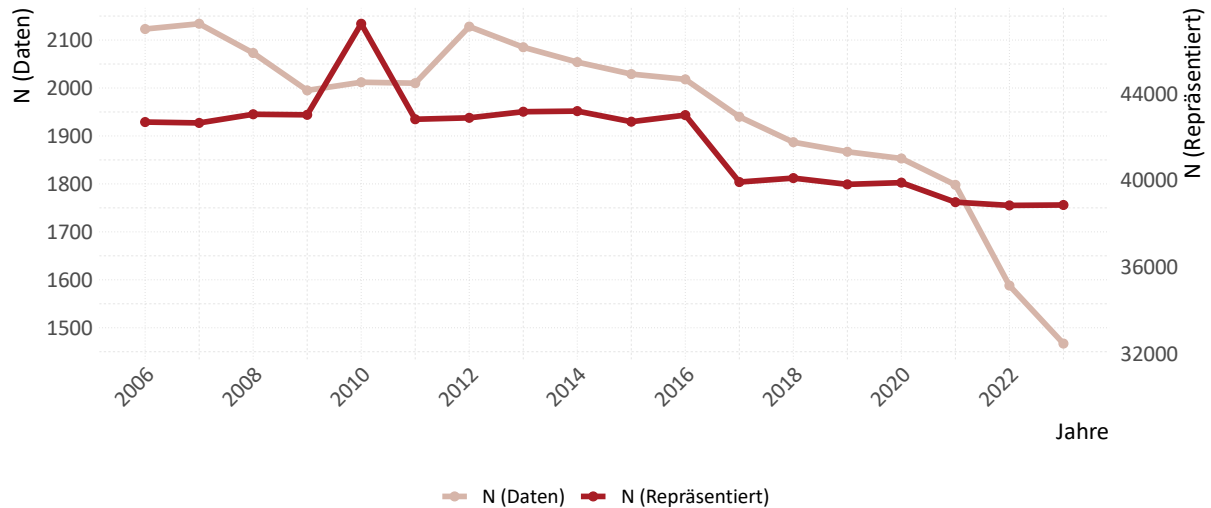
Tabelle Anhang D.2: Variablen Testbetriebsnetz Milch

Variable	N	Durchschnitt	Standard- Abweichung	Minimum	Maximum
Umsatzerlös	54247	403656,25	821617,966	0	16717424,8
Gewinn	54231	114563,716	161805,842	-4210355,98	4078411,57
Löhne	54221	-50048,2973	221514,798	-3729264,96	0
Subventionen	54226	59557,2305	137797,126	0	4316918,13
Mitarbeiter	54247	5,98676295	12,0776199	1	925
Materialausgaben	54231	-203569,431	431811,847	-8640481,41	0
Abschreibungen	54228	-51289,2997	97619,5008	-2260830,89	0
EBIT	54231	128227,861	187993,866	-1142214,57	4241782,69
Eigenkapital	54247	785203,147	1026658,47	-0,6	20716255,3
Fremdkapital	53201	347247,494	794320,192	0	18430811,9

Anm.: Monetäre Werte in Euro. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Die Repräsentativität der Stichprobe wird mittels Hochrechnungsfaktoren sichergestellt.

Landwirtschaftliche Betriebe im Fleischsektor

Abbildung Anhang D.2: Anzahl Beobachtungen - Testbetriebsnetz Fleisch



Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b.

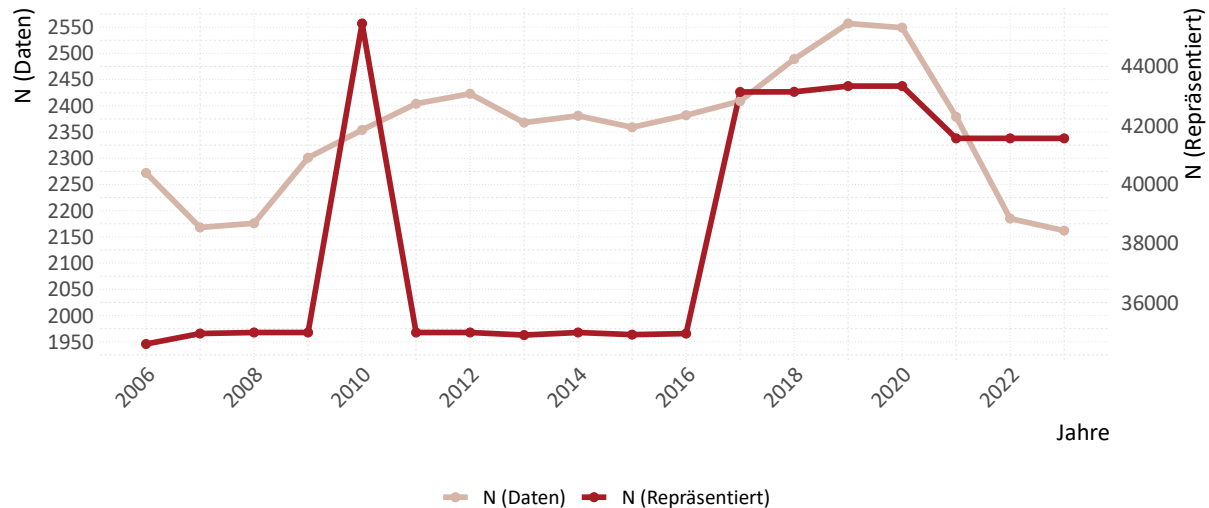
Tabelle Anhang D.3: Variablen Testbetriebsnetz Fleisch

Variable	N	Durchschnitt	Standard- Abweichung	Minimum	Maximum
Umsatzerlös	35061	358342,798	580154,734	0	20538165
Gewinn	35056	73142,385	109913,358	-7537580,14	3191805,28
Löhne	35043	-18736,6947	90485,9673	-2618956,4	0
Subventionen	35050	40497,9364	81594,41	0	1859098,16
Mitarbeiter	35061	4,17134851	5,59329894	1	467
Materialausgaben	35056	-235388,582	424253,403	-14756679,9	0
Abschreibungen	34986	-30117,101	43775,6755	-1233163,54	0
EBIT	35056	81832,9051	110942,6	-737402,78	3202442,61
Eigenkapital	35061	635635,071	625979,568	0	12304003,4
Fremdkapital	34431	235314,326	478519,649	0	13176938,6

Anm.: Monetäre Werte in Euro. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Die Repräsentativität der Stichprobe wird mittels Hochrechnungsfaktoren sichergestellt.

Landwirtschaftliche Ackerbaubetriebe

Abbildung Anhang D.3: Anzahl Beobachtungen - Testbetriebsnetz Ackerbau



Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b.

Tabelle Anhang D.4: Variablen Testbetriebsnetz Ackerbau

Variable	N	Durchschnitt	Standard- Abweichung	Minimum	Maximum
Umsatzerlös	42318	315237,2176	609899,2202	0	12041435,8
Gewinn	42310	104967,8835	178831,6242	-2481034,34	6610615,9
Löhne	42300	-40562,66487	151062,3529	-4251549,52	0
Subventionen	42296	68142,097	122087,2247	0	1974151,69
Mitarbeiter	42289	5,672543215	57,16305441	1	11386,42
Materialausgaben	42309	-149256,0364	299898,1385	-6260501,52	0
Abschreibungen	42142	-39133,97895	68718,9268	-1357913,96	0
Erntefläche	42318	193,9893775	358,820565	0,11	6016,525
EBIT	42310	117944,3588	206228,7019	-1856268,4	7956885,3
Eigenkapital	42318	876099,327	1286593,087	0	27937325,8
Fremdkapital	41076	283306,2041	681396,701	0	24669257,3

Anm.: Monetäre Werte in Euro. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Die Repräsentativität der Stichprobe wird mittels Hochrechnungsfaktoren sichergestellt.

448. In den Analysen zu Milch, Fleisch und Ackerbau werden sämtliche Betriebe des Testbetriebsnetzes berücksichtigt, unabhängig von ihrer Rechtsform. Die landwirtschaftlichen Betriebe lassen sich grundsätzlich in Einzelunternehmen, Personengesellschaften und Juristische Personen unterteilen. Nach der Agrarstrukturerhebung 2023 sind rund 85 Prozent der Betriebe Einzelunternehmen, 12 Prozent der Betriebe Personengesellschaften und circa 2 Prozent der Betriebe Juristische Personen. Während Einzelbetriebe somit den Großteil der Grundgesamtheit ausmachen, bewirtschaften sie nur circa 60 Prozent der Fläche. Der relativ geringe Anteil an Personengesellschaften und Juristischen Personen hingegen bewirtschaften jeweils 22 Prozent und 17 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Hier zeigt sich auch ein deutlicher Unterschied zwischen den östlichen und westlichen Bundesländern: Die Juristischen Personen sind hauptsächlich in den östlichen Bundesländern vertreten und bewirtschaften dort circa 50 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche (Deutscher Bauernverband, 2025).

449. Die Berücksichtigung aller Rechtsformen gewährleistet eine umfassende Abbildung des landwirtschaftlichen Sektors. Eine Beschränkung etwa auf Einzelunternehmen würde insbesondere ostdeutsche Betriebe von der Analyse ausschließen. Zu beachten ist, dass sich die Bilanzierungsregelungen zwischen den Rechtsformen unterscheiden, etwa erfassen Personengesellschaften den Arbeitsaufwand der Gesellschafter nicht als Kosten. Um daraus resultierende Verzerrungen zu minimieren, werden im Haupttext ausschließlich die zeitliche Entwicklungen, nicht jedoch die absoluten Niveaus der Finanzkennzahlen dargestellt.

Anhang E Die Produktionsmethode zur Schätzung der Preisaufschläge (Markups)

450. Preisaufschläge basieren auf dem Verhältnis von Preisen zu Grenzkosten und können theoretisch durch eine einfache Division dieser beiden Größen ermittelt werden. Da Unternehmen ihre Grenzkosten jedoch in der Regel nicht veröffentlichen, greifen Wissenschaftler häufig auf die sogenannte Produktionsmethode zurück (De Loecker/Warzynski, 2012). Diese ermöglicht es, Preisaufschläge auf Grundlage zusätzlicher Annahmen und basierend auf Bilanz- und Produktionsdaten zu schätzen.

451. Die Herleitung der zu schätzenden Gleichung basiert auf der zentralen Annahme, dass Unternehmen ihre Produktionskosten minimieren. Die Lösung des Minimierungsproblems unter der Nebenbedingung einer Produktionstechnologie führt zu einer Gleichung für Preisaufschläge, die von zwei Komponenten abhängt:

- **Umsatzanteile eines variablen Inputs.** Umsatzanteile werden berechnet, indem die Ausgaben für einen variablen Input durch den Umsatzerlös dividiert werden. Beispielsweise wird der Umsatzanteil von Material als Materialaufwand dividiert durch den Umsatzerlös berechnet.
- **Output Elastizität eines variablen Inputs.** Diese Elastizität misst, um wie viel Prozent sich der Output (in vergleichbaren Mengen) eines Unternehmens ändert, wenn sich der Einsatz des variablen Inputs (in vergleichbaren Mengen) um ein Prozent ändert. Dabei kann es sich z. B. um den Einsatz von Arbeit oder Material handeln.

452. Die Umsatzanteile eines variablen Inputs können mit Bilanzdaten aus der Gewinn- und Verlustrechnung berechnet werden und bedürfen keiner Schätzung. Die Outputelastizität eines variablen Inputs muss je nach Datenlage und Annahmen geschätzt werden. Hierfür gibt es verschiedene Methoden, z. B. mittels Kostenanteile, Kalibrierung oder über die Schätzung von Produktionsfunktionen. Diese unterschiedlichen Ansätze erfordern wiederum unterschiedliche Daten, Rechenkapazitäten und Annahmen. Sie werden im Folgenden näher erläutert. Wichtig ist, dass die Berechnung der Preisaufschläge mit der Produktionsmethode nicht notwendigerweise eine Produktionsfunktionsschätzung erfordert.

453. Berechnung der Outputelastizität mittels Kostenanteilen: Der Kostenanteil eines Inputs wird berechnet als die Ausgaben für einen Input (z. B. Materialausgaben) geteilt durch die Gesamtkosten der Produktion:

$$\text{Kostenanteil eines variablen Inputs} = \text{Inputausgaben} / \text{Gesamtkosten der Produktion.}$$

454. Damit der Kostenanteil eines variablen Inputs dessen Outputelastizität entspricht, müssen einige zentrale Annahmen erfüllt sein, diese sind: (1) konstanten Skalenerträge, (2) alle Inputs sind flexibel, (3) es fallen keine Kosten an, wenn Unternehmen ihre Produktion umstellen, (4) keine Marktmacht auf Beschaffungsmärkten, (5) alle Inputs sind miteinander substituierbar, (6) je nach Datenlage muss eine Annahme zur Abschreibungsrate des Kapitals getroffen werden.

455. Unter den genannten Annahmen sind die Grenzkosten konstant und identisch zu den durchschnittlichen Produktionskosten. Die Output Elastizität eines Inputs repräsentiert dann gleichzeitig den Kostenanteil des gleichen Inputs.

456. Die Berechnung der Kostenanteile basiert auf Bilanzdaten. Da in den Gesamtkosten der Produktion auch der verbrauchte Kapitalstock enthalten ist, müssen entweder die tatsächlichen Abschreibungssätze der Unternehmen verwendet oder entsprechende Annahmen getroffen werden.

457. Berechnung der Outputelastizität mittels Produktionsfunktionsschätzung: Aufgrund der Komplexität der Schätzung der Produktionsfunktion wird diese separat im folgenden Anhang ausführlich dargestellt. Diese Methode erfordert Annahmen: (1) über die Nachfragefunktion eines variablen Inputs, (2) über die Produktivitätsentwicklung der Unternehmen und deren Treiber und (3) über den zeitlichen Verlauf der Inputnachfrage. Die zentralen Annahmen der Kostenanteil-Methode können dagegen an dieser Stelle wieder gelockert werden; so benötigt die Produktionsfunktionsschätzung für die Berechnung der Outputelastizität grundsätzlich keine Annahmen über Skalenerträge, Flexibilität aller Inputs, Marktmacht auf den Beschaffungsmärkten oder Substituierbarkeit aller Inputs.

Die Produktionsmethode zur Schätzung von Preisauflschlägen

Grundidee:

$$\text{Preisauflschlag} = \text{Preis} / \text{Grenzkosten}.$$

Zentrale Annahme: Unternehmen minimieren ihre Produktionskosten bei gegebener Technologie.

Zwei Komponenten zur Schätzung der Preisauflschläge:

1. Umsatzanteil eines variablen Inputs → direkt aus GuV-Daten berechenbar.
2. Outputelastizität eines variablen Inputs → muss geschätzt oder berechnet werden.

Methoden zur Schätzung der Outputelastizität:

1. Kostenanteil-Methode:
 - Nutzt Inputkosten / Gesamtkosten
 - Zentrale Annahmen: konstante Skalenerträge, flexible Inputs, keine Umstellungskosten etc.
2. Produktionsfunktionsschätzung:
 - Komplex, benötigt detaillierte Input-/Outputdaten
 - Zentrale Annahme zur Input-Nachfrage-Funktion, Produktivitätsprozess und Annahmen über den zeitlichen Ablauf der Input-Nachfrage.

Hinweis: Die Produktionsmethode erfordert keine Produktionsfunktionsschätzung, sondern nur eine Schätzung der Outputelastizität – diese kann auch mit anderen Methoden erfolgen.

Anhang F Produktionsfunktions-Schätzung

Intuition der Schätzmethode

458. Eine Produktionsfunktion beschreibt den Zusammenhang zwischen eingesetzten Produktionsfaktoren, der unternehmensspezifischen - vom Wissenschaftler nicht beobachtbaren - Produktivität und dem daraus resultierenden Output eines Unternehmens, wobei der Output in physischen Mengen und nicht in Umsätzen gemessen wird. Zur Vereinfachung wird zunächst angenommen, dass Input und Output der betrachteten Unternehmen vergleichbar, d.h. von gleicher Qualität, sind. Dies bedeutet, dass die Unternehmen homogene Güter mit qualitativ gleichwertigen Produktionsfaktoren wie Material, Kapital oder Arbeit herstellen.

459. In der Praxis ist diese Annahme oft nicht erfüllt: So kann die Qualität der eingesetzten Produktionsfaktoren von Unternehmen zu Unternehmen variieren - etwa wenn die Mitarbeiter unterschiedlich gut ausgebildet sind oder die eingesetzten Materialien qualitative Unterschiede aufweisen. Auch die Outputs sind häufig differenziert, wie z. B. in der Automobilindustrie, wo es innerhalb einer Fahrzeugklasse verschiedene Modelle (z. B. SUVs) und verschiedene Segmente (z. B. SUV vs. Kleinwagen) gibt. Diese Heterogenität muss bei der Schätzung der Produktionsfunktion berücksichtigt werden.

460. Die Outputelastizität eines Inputs gibt an, wie stark sich der Output verändert, wenn der Einsatz dieses Inputs um ein Prozent steigt. Bei einer Produktionsfunktion mit ausschließlich substituierbaren Inputs sind diese Elastizitäten die geschätzten Koeffizienten der Produktionsfunktion. Bei Produktionsfunktionen mit komplementären Inputs muss die Outputelastizität zusätzlich um den komplementären Faktor korrigiert werden.

461. Produktionsfunktionen können nicht einfach durch eine lineare Regression des Outputs auf die Inputs geschätzt werden, da der Output nicht nur von den beobachtbaren Inputs, sondern auch von der nicht messbaren und unternehmensspezifischen Produktivität beeinflusst wird. Produktivere Unternehmen können bei gleichem Input mehr Output produzieren. Wird diese unbeobachtete Produktivität in der Schätzung nicht berücksichtigt, führt dies zu verzerrten Elastizitätsschätzungen und damit zu falschen Aussagen über Preisaufschläge.

462. In der Literatur haben sich zwei Ansätze zur Schätzung von Produktionsfunktionen etabliert. Der erste ist der sog. Dynamic Panel Approach, wie er u. a. bei Blundell/Bond (1998) zu finden ist. Er basiert auf der Annahme, dass sich die Produktivität als autoregressiver Prozess erster Ordnung (AR(1)) entwickelt. Der zweite Ansatz ist der sog. Kontrollfunktionsansatz, der ursprünglich von Olley/Pakes (1996) eingeführt und später von Levinsohn/Petrin (2003) sowie von Akerberg u. a. (2015) weiterentwickelt wurde. Dieser Ansatz wird in den meisten Analysen verwendet. Er wird nachstehend näher erläutert.

463. Der Kontrollfunktionsansatz besteht aus zwei Schritten. In einem ersten Schritt wird die vom Wissenschaftler unbeobachtete Produktivität geschätzt. Dazu wird eine Nachfragefunktion für einen variablen Input bestimmt. Diese Nachfrage hängt sowohl von beobachtbaren Faktoren als auch von der unbeobachteten Produktivität ab. Je höher die Produktivität eines Unternehmens ist, desto weniger Input wird benötigt, um eine gegebene Outputmenge zu pro-

duzieren. Voraussetzung für diesen Schritt ist, dass alle relevanten Einflussfaktoren auf die Inputnachfrage beobachtbar sind und die Produktivität der einzige unbeobachtete Einflussfaktor auf die Nachfrage nach dem variablen Input bleibt. Ist dies der Fall, kann die Inputnachfragefunktion invertiert werden. Dadurch erhält man einen Ausdruck für die unbeobachtete Produktivität, der ausschließlich auf beobachtbaren Variablen beruht. Auf diese Weise wird in einem ersten Schritt die unternehmens-spezifische Produktivität geschätzt.

464. In einem zweiten Schritt werden die Outputelastizitäten geschätzt. Neben den Informationen über Input und Output liegt nun auch eine geschätzte Produktivität vor. Für diesen Schritt müssen zwei zusätzliche Annahmen getroffen werden. Erstens muss ein Entwicklungspfad der Produktivität über die Zeit angenommen werden. Dabei stellt sich die Frage, ob die Produktivität nur aus der eigenen Vergangenheit resultiert oder ob weitere Faktoren wie Innovationen oder Unternehmensfusionen eine Rolle spielen. Zweitens ist zwischen statischen und dynamischen Inputs zu unterscheiden. Statische Inputs sind kurzfristig anpassbar und können jederzeit flexibel eingesetzt werden; z. B. Material, das ohne langfristige Lieferverträge eingekauft werden kann. Dynamische Inputs, wie z. B. Kapital, erfordern dagegen langfristige Entscheidungen und beeinflussen auch die zukünftige Nachfrage nach Inputs.

465. Auf Basis dieser Annahmen kann nun die so genannte Produktivitätsinnovation berechnet werden. Sie beschreibt die Komponente der Produktivitätsänderung, die nicht durch den definierten Entwicklungspfad erklärt werden kann. Diese Innovationsgröße dient der Identifikation von Outputelastizitäten. Wichtig ist hierbei, dass die Innovation per Definition nicht mit bestimmten Inputs korreliert sein darf. Beispielsweise darf sie nicht mit einem dynamischen Input zum aktuellen Zeitpunkt T korrelieren, wenn dieser bereits in einer früheren Periode (z. B. $T-1$) festgelegt wurde - z. B. bei neuen Kapitalinvestitionen.

466. Die Schätzung der Outputelastizitäten erfolgt schließlich mithilfe der Generalized Method of Moments (GMM). Die Intuition dieser Methode besteht darin, die Parameter so zu schätzen, dass bestimmte theoretisch begründete Moment-Bedingungen in den Daten erfüllt sind. Im vorliegenden Fall bedeutet dies, dass jene Elastizitäten geschätzt werden, bei denen die Innovationskomponente der Produktivität zu einem gegebenen Zeitpunkt nicht systematisch mit der Inputwahl korreliert sein muss. Damit ist eine Schätzung der Produktionsfunktion möglich und in der Folge eine fundierte Berechnung der Aufschläge über den Produktionsansatz.

Produktdifferenzierung und Qualitätsunterschiede

467. Die Schätzung von Outputelastizitäten ist nur dann unverzerrt, wenn für Qualitätsunterschiede in Inputs und Outputs sowohl innerhalb als auch zwischen den Beobachtungen angemessen kontrolliert wird. Andernfalls können so genannte Biases auftreten, die die Schätzungen verzerren:

- (1) Input- und Outputpreis-Biases. Diese Verzerrungen treten auf, wenn aufgrund fehlender Mengendaten die geschätzten Produktionsfunktionen auf Ausgaben (Inputpreisverzerrung) und Umsätzen (Outputpreisverzerrung) basieren (Marschak/Andrews, 1944).
- (2) Qualitätsbias. Diese Verzerrung kann auftreten, wenn die Produktionsfunktionsschätzung auf quantitativen Daten beruht, aber die Qualität der Input- und Outputmengen nicht vergleichbar ist. Beispielsweise produzieren Fleischverarbeiter mit einem vergleichbaren Stück Fleisch abhängig von der Verarbeitungsart und Expertise verschiedene Produkte unterschiedlicher Qualität.
- (3) Multi-Produkt-Bias. Wenn Unternehmen verschiedene Produkte in der gleichen Produktionsstätte produzieren, müssen entweder Annahmen zur Input-Output Allokation aller Produkte getroffen oder in der Produktionsfunktions-Schätzung dafür kontrolliert werden (Valmari, 2023; Orr, 2022)

468. Zur Korrektur dieser Biases existieren verschiedene Ansätze. Eine ausführliche Darstellung bieten De Loecker/Syverson (2021) sowie Hahn (2024a).

Anhang G Schätzung der Preisaufschläge: Agrar-Ebene

469. Für die Schätzung der Preisaufschläge auf der Agrar-Ebene wird die Kostenanteil-Methode herangezogen (Anhang E).

470. Folgende Annahmen müssen somit gelten, damit das berechnete Maß die Preisaufschläge (= Markups) als Verhältnis von Preisen zu Grenzkosten darstellt:

1. konstanten Skalenerträge,
2. alle Inputs sind flexibel,
3. es fallen keine Kosten an, wenn Unternehmen ihre Produktion umstellen,
4. keine Marktmacht auf Beschaffungsmärkten,
5. alle Inputs sind miteinander substituierbar.

471. Diese Annahmen können wie folgt untermauert werden: (1) konstante Skalenerträge implizieren, dass ein Großteil der landwirtschaftlichen Betriebe bereits die maximale Größe erreicht hat, mit der Skaleneffekte erzielt werden können. Dies ist unter anderem in den Kosten pro Tierbestand, Vollkosten pro Tier oder Vollkosten pro Liter Milch ersichtlich (Abbildung 3.12 und Abbildung 3.26), (2) Flexible Inputs impliziert eine freie Wahl und schnelle Umstellungsmöglichkeit zwischen beispielsweise mehr Mitarbeiter (kurzfristig angestellte Lohnarbeiter) und maschineller Arbeit, (3) da kurzfristig Kosten bei der Produktionsumstellung anfallen, ist diese Annahme insbesondere für die Betrachtung der langfristigen Entwicklungen einer Industrie anwendbar, (4) individuelle landwirtschaftliche Betriebe haben keine Preissetzungsmacht beispielsweise bei Düngemitteln, Saatgut und Futtermitteln, (5) Betriebe können flexibel zwischen verschiedenen Maschinen und Handarbeit substituieren.

472. Da diese Annahmen für den Großteil der Betriebe zutreffen, jedoch nicht für alle, werden die Preisaufschläge auf landwirtschaftlicher Ebene nicht als einziges Maß für die Bewertung der wettbewerblichen Entwicklung und das wirtschaftliche Wohlergehen des Sektors herangezogen. Kennzahlen wie Arbeitsproduktivität, Profitabilität oder Profitraten bieten zusätzliche Einblicke in die Struktur der Betriebe und eine fundierte Betrachtung des Sektors.

473. Ein Vorteil gegenüber der Schätzung mittels Produktionsfunktionen ist an dieser Stelle, dass weder die Determinanten der Produktivitätsentwicklung noch die Input-Nachfrage bestimmt werden müssen, noch für Input-/Output-Qualitätsunterschiede oder Multiprodukt-Unternehmen kontrolliert werden muss. Da die Preisaufschläge ausschließlich als Index im Verhältnis zu einem Basisjahr gezeigt werden, und nicht als absolute Zahlen pro Jahr in Level, würde eine jährliche Schätzung der Produktionsfunktion mittels substituierbarer Inputs und darauf basierenden Preisaufschlägen zu ähnlichen indizierten Ergebnissen führen.

474. Für die Berechnung der Preisaufschläge werden folgende Variablen aus dem Testbetriebsnetz verwendet:

- Summe der Umsatzerlöse: z2339s02,
- Personalaufwand: z2799s02,
- Summe Materialaufwand: z2789s02,
- Jährliche Abschreibungen: z2809s03,

- Summe sonstige betriebliche Aufwendungen: z2897s02.

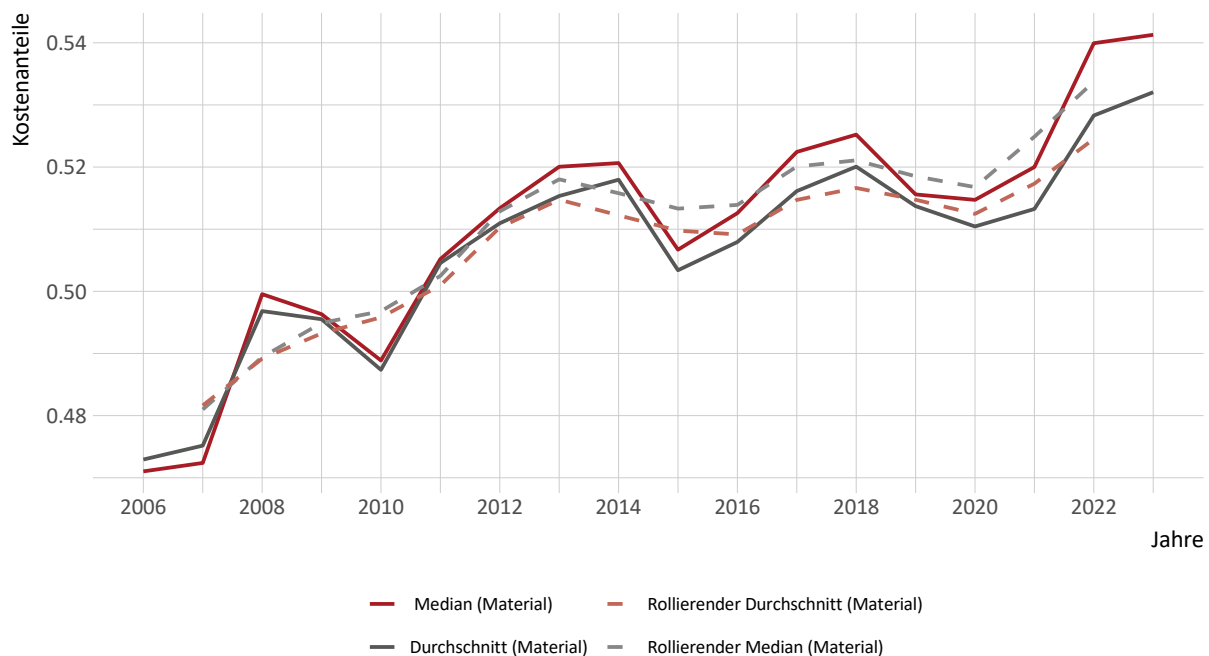
475. Eine detaillierte Aufstellung zu den Inhalten der jeweiligen Variablen findet sich in den jährlich veröffentlichten Ausführungsanweisungen des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft zur Buchführung der Testbetriebe.

476. Basierend auf diesen Daten werden die Kostenanteile des variablen Inputs „Material“, welche als Maß für die Outputelastizität dienen, wie folgend berechnet:

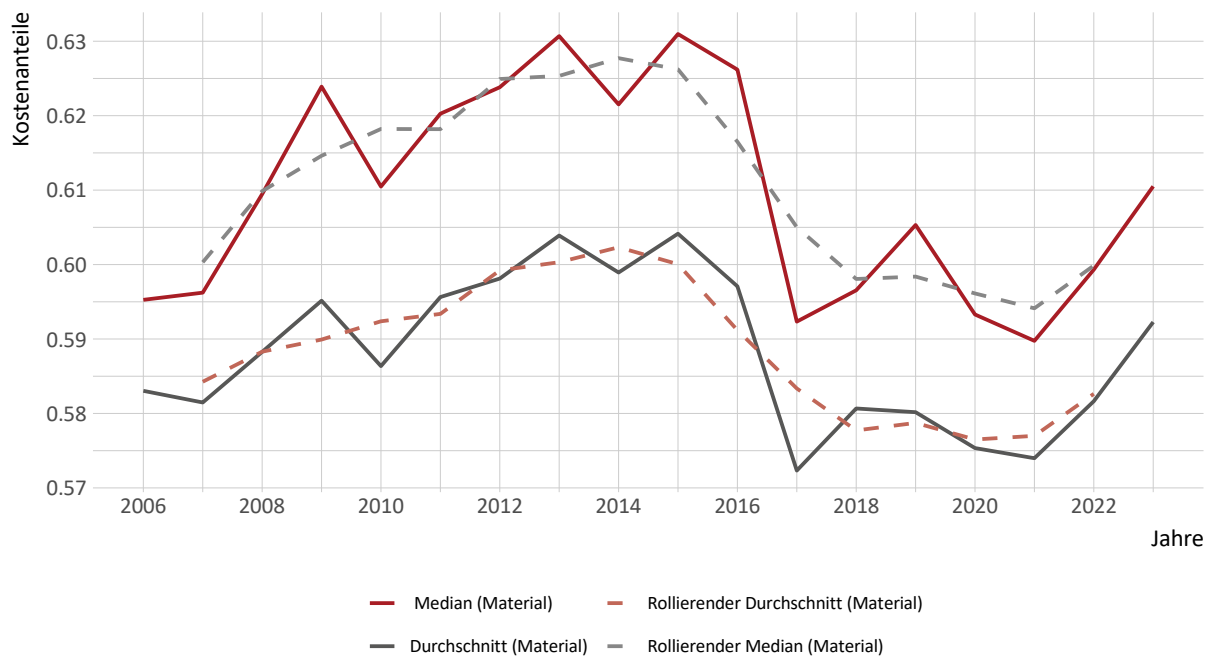
- Kostenanteil Material = Summe Materialaufwand / Gesamtkosten Produktion,
- Gesamtkosten Produktion = Variable Kosten + Fixkosten,
- Variable Kosten = Summe Materialaufwand + Personalaufwand,
- Fixkosten = Jährliche Abschreibungen + Summe sonstige betriebliche Aufwendungen.

477. Abbildung Anhang G.1, Abbildung Anhang G.2 und Abbildung Anhang G.3 zeigen die durchschnittlichen und Median-Entwicklungen der Kostenanteile des Materialaufwands für Milch, Fleisch und Ackerbau. Für die Berechnung der Preisaufschläge wird der Median als Maß für die Outputelastizität der Betriebe genutzt, da rollierende Werte einen verkürzten Zeithorizont um das letzte Jahr implizieren und der durchschnittliche Wert vor allem bei Fleisch ein hohes Gewicht auf Ausreißer, beispielsweise aufgrund von großer Varianz in den Umsatzerlösen, legt.

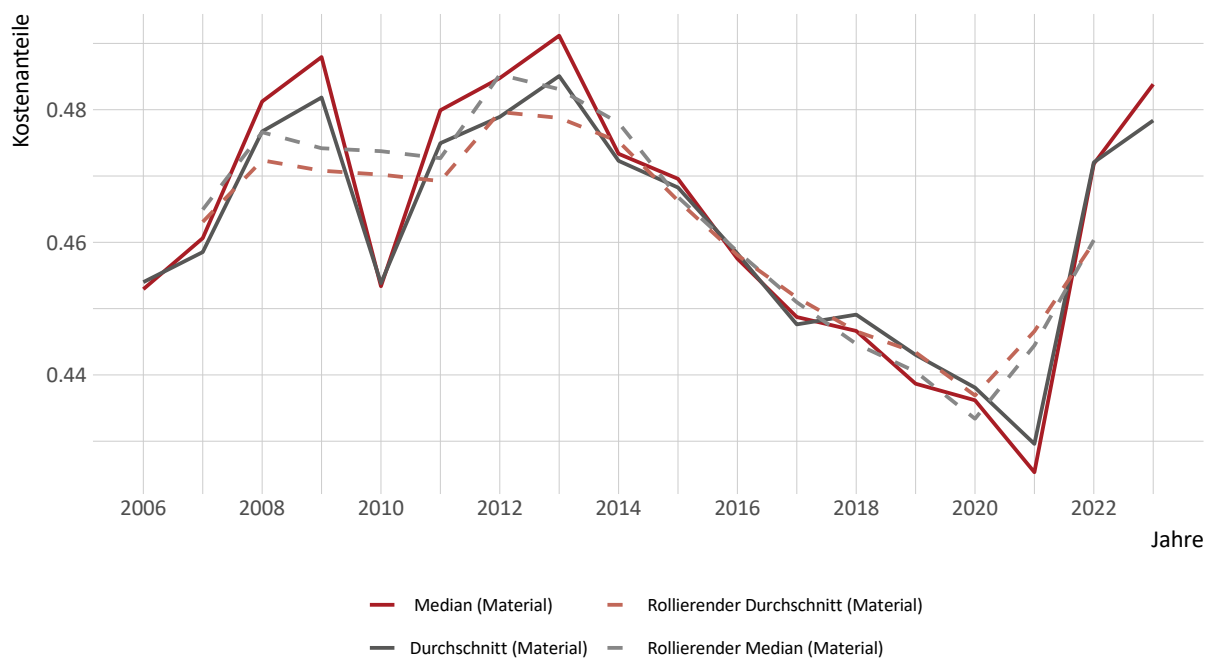
Abbildung Anhang G.1: Kostenanteile Milch



Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b.

Abbildung Anhang G.2: Kostenanteile Fleisch

Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b.

Abbildung Anhang G.3: Kostenanteile Ackerbau

Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b.

Anhang H Schätzung der Preisaufschläge Hersteller und Lebensmitteleinzelhandel

478. Dieser Anhang basiert auf dem Anhang aus Kapitel I Abschnitt Konzentrationsberichterstattung des XXIV. und XXV. Gutachtens der Monopolkommission.

Schätzung von Preisaufschlägen

479. Zur Bestimmung von Preisaufschlägen als Verhältnis von Outputelastizität eines variablen Produktionsfaktors und dem Anteil seiner Kosten am Umsatz müssen zunächst Produktionsfunktionen mithilfe von Unternehmensdaten geschätzt werden. Hierzu wurde im Rahmen dieses Gutachtens der zweistufige Kontrollfunktionsansatz von Akerberg, Caves und Frazer (ACF) verwendet. Wir wenden das Schätzverfahren auf eine „Gross-Output“ Produktionsfunktion an. Dabei wird die Technologie unterstellt:

$$Y_{it} = F(L_{it}, K_{it}, M_{it})e^{\omega_{it} + \varepsilon_{it}}$$

480. Hier bezeichnet ω_{it} die zeitspezifische Produktivität eines Unternehmens i und ε_{it} einen zufälligen Schock bzw. Messfehler. Anschließend wird die Produktionsfunktion in logarithmierter Form, gekennzeichnet durch Kleinbuchstaben) geschrieben als

$$y_{it} = f(l_{it}, k_{it}, m_{it}) + \omega_{it} + \varepsilon_{it}$$

481. Da bei der ökonometrischen Analyse weder ε_{it} noch ω_{it} beobachtbar sind, letzteres aber dem Unternehmen selbst bei der Entscheidung über seine Produktion und seinen Faktoreinsatz bekannt ist, wird die Produktivität ω_{it} durch eine sog. Kontrollfunktion ersetzt. Hierzu wird ein strikt monotoner Zusammenhang zwischen der Materialnachfrage und der Produktivität unterstellt und anschließend nach der Produktivität umgestellt:

$$m_{it} = h(l_{it}, k_{it}, \omega_{it}) \quad \Rightarrow \quad \omega_{it} = h^{-1}(l_{it}, k_{it}, m_{it})$$

482. In einem ersten Schritt wird der um den zufälligen Schock bereinigte Output $\phi_{it} = y_{it} - \varepsilon_{it}$ in einer nicht-parametrischen Regression geschätzt. Bestehenden Studien folgend wurde in diesem Gutachten ein Polynom 3. Grades in allen Inputfaktoren verwendet und zusätzlich für Löhne, Marktanteile auf 3- und 4-Stellerebene sowie vollständige Interaktionen der 3-Steller Wirtschaftszweige mit den Kalenderjahren kontrolliert.

483. Der zweite Schritt besteht aus einer GMM-Schätzung, die unter Annahme eines Markov-Prozesses für die zeitliche Entwicklung der Produktivität ω_{it} durchgeführt wird, sodass $\omega_{it} = \phi_{it} - f(l_{it}, k_{it}, m_{it})$ und $\omega_{it} = g(\omega_{it-1}) + \xi_{it}$ gilt. Ein Markov-Prozess hat die Eigenschaft, dass künftige Zustände von der unmittelbaren Vergangenheit bestimmt werden. Im Fall der hier modellierten Produktivitätsentwicklung reicht die Kenntnis über die Produktivität der Vorperiode aus. Die Funktion $g(\omega_{it-1})$ wurde durch ein Polynom 3. Grades approximiert und weiterhin wird auch für Kalenderjahre kontrolliert. Unter der Annahme, dass Kapital und Arbeit dynamische Produktionsfaktoren ist und damit k_{it} und l_{it} bereits in der Vorperiode $t - 1$ festgelegt wird, und der flexible Einsatzfaktor m_{it} in der aktuellen Periode t , lauten die Momentebedingungen der GMM-Schätzung:

$$E[(\xi_{it}(\beta) + \varepsilon_{it}) * Z_{it}] = 0$$

484. Dabei ist $Z_{it} = (1, l_{it}, m_{it-1}, k_{it}, \phi_{it-1})$ und beinhaltet die Instrumente zur Identifikation der Parameter.

485. Mit den in der GMM-Schätzung identifizierten Koeffizienten der Produktionsfunktion steht die Outputelastizität des flexiblen Einsatzfaktors und des Faktors Arbeit fest, sodass die unternehmensspezifischen Preisaufschläge und Nachfragemacht berechnet werden können. Gemäß der Vorgehensweise von De Loecker/Warzynski (2012) wurden dabei noch eine notwendige Korrekturen berücksichtigt: Bei der Berechnung wird der erwartete Umsatz verwendet, der sich als $p_{it}Y_{it}/e^{\varepsilon_{it}}$ ermitteln lässt, indem der in den Daten beobachtete Umsatz durch den geschätzten Fehler der ersten Schätzstufe korrigiert wird.

GMM-Startwerte

486. Ein Problem der GMM-Schätzung besteht in der Wahl geeigneter Startwerte für die Koeffizienten der Produktionsfunktion $f(\cdot)$ zu Beginn der numerischen Optimierung. In den Studien, die hierzu Angaben machen, werden die Startwerte mithilfe einer einfachen OLS-Schätzung bestimmt. Im Rahmen von Schätzungen mit simulierten Unternehmensdaten, die beispielsweise von ACF verwendet werden, führen diese Startwerte zur korrekten Identifikation der Koeffizienten. Allerdings zeigen Kim, Luo und Su auch, dass die Schätzmethode zu Randlösungen führen kann und schlagen deshalb unter anderem zusätzliche Instrumente zur besseren Identifikation vor.

487. Um der Startwertabhängigkeit zu entgehen, wurde im Rahmen dieses Gutachtens die zweite Modellstufe mit insg. 25 verschiedenen Startwertvektoren geschätzt. Ausgehend von den Startwerten, die mit einer OLS-Schätzung ermittelt wurden $[\beta]_{ols}$, wurden diese gleichmäßig prozentual verändert. Die verschiedenen Startwertvektoren sind gegeben als $(1 + P) * [\beta]_{ols}$. Dabei nimmt P 25 verschiedene Werte zwischen -0,8 und 0,8 an. Ein Vorteil dieses Vorgehens ist, dass die Relationen unter den Startwerten konstant bleiben.

488. Um Randlösungen auszuschließen, wurden als erstes nur Schätzungen berücksichtigt, die plausible Outputelastizitäten zwischen 0 und 1 hervorgebracht haben. Anschließend wurden Schätzungen entfernt die Preisaufschläge im Median über die gesamte Zeitperiode unter 1 hervorgebracht haben. Bei Translog Spezifikationen wurden weiterhin Modelle ausgeschlossen, die für mehr als 5 Prozent der Fälle entweder negative Arbeits- oder Materialelastizitäten hervorbringen. Weiterhin wurde jeweils diejenige Schätzung mit dem kleinsten Wert der zu minimierenden GMM-Zielfunktion ausgewählt.

Amtliche Daten (AFiD-Panel)

489. Für alle Analysen zur unternehmensspezifischen Preisaufschlägen wurden im vorliegenden Gutachten amtliche Unternehmensdaten des AFiD-Panels Strukturerhebung für Industrieunternehmen für den Zeitraum 2006 bis 2020 verwendet. Vor der ökonometrischen Schätzung einzelner Kennzahlen und Zusammenhänge wurden die Daten entsprechend den Anforderungen der durchzuführenden Analysen aufbereitet. Dabei wurden zunächst die Wirtschaftszweiguordnungen von Unternehmen über die gesamte Beobachtungsperiode vereinheitlicht, indem

ihnen die jeweils häufigste 4-Steller-Klassifikation für alle Beobachtungsjahre zugewiesen wurde. Zudem mussten aufgrund einer Umstellung der Wirtschaftszweigklassifikation in der amtlichen Statistik die Unternehmensdaten des Jahres 2008 im verarbeitenden Gewerbe von der älteren WZ 2003 in die aktuelle WZ 2008 überführt werden. Hierzu wurde die Klassifikation eines späteren, auf der WZ 2008 basierenden Jahres verwendet; wo dies aufgrund fehlender wiederholter Beobachtungen desselben Unternehmens nicht möglich war, wurde diejenige Klassifikation nach WZ 2008 verwendet, die im gesamten Datensatz am häufigsten als Nachfolgerin der jeweiligen Klassifikation nach WZ 2003 auftrat.

490. Bei der Schätzung von Preisaufschlägen ist es notwendig, nominale Größen wie den Umsatz oder Kosten von Produktionsfaktoren zu deflationieren, um sie über die Zeit vergleichen zu können. Andernfalls würde beispielsweise eine hohe Inflationsrate mit damit einhergehenden steigenden Preisen den Eindruck einer Ausweitung von Produktionsmengen erwecken. Zu diesem Zweck wird bei der Aufbereitung der amtlichen Firmendaten für das vorliegende Gutachten Deflatoren auf Basis von wirtschaftsbereichsspezifischen Zeitreihen nominaler und realer Größen aus der VGR-Statistik des Statistischen Bundesamtes berechnet worden.

491. Schließlich musste zur Schätzung von Produktionsfunktionen ein unternehmensspezifischer Kapitalstock aus den vorhandenen Daten bestimmt werden. Hierzu wurde der in der einschlägigen Literatur meist verwendete Ansatz nach „perpetual inventory method“ (PIM) gewählt, bei dem mithilfe eines Anfangswerts für den Kapitalstock sowie Informationen zu Investitionen und Abschreibungsraten Werte für jedes Unternehmensjahr berechnet werden. Das Grundproblem dieser Methode besteht in der Bestimmung des Anfangswerts. Zwar lässt sich über einen langen Zeitraum hinweg der physische Kapitalstock gut mithilfe des bilanzierten Anlagevermögens und der jährlichen Investitionen approximieren. Da die meisten Firmendatenbanken – und speziell die als rotierende Zufallsstichproben konzipierten AfiD-Panel – einzelne Unternehmen nicht über derart lange Zeiträume beobachten, ist eine entsprechende Anpassung der Methode notwendig, um den Kapitalstock der ersten Periode zu bestimmen. Hierzu wurde der Anfangskapitalstock definiert als durchschnittlichen Abschreibungsbetrag, bzw. falls nicht vorhanden Investitionsbetrag, eines Unternehmens geteilt durch die mittlere Abschreibungsrate des Wirtschaftszweigs. Die übrigen Modellvariablen wie Umsatz, Beschäftigtenzahl und Kostenstellen für das flexible Input wurden direkt den Daten entnommen. Die Berechnung des flexiblen Inputs folgt der Methodik von Mertens (2020).

Tabelle Anhang H.1: AFiD-Daten Hersteller

Wirtschaftszweig	N	Mitarbeiter	Flexible Kosten	Kapitalstock	Umsatzerlös
Schlachten und Fleischverarbeitung	10054	133,18	41722519,4	8047434,09	51272840,1
Obst- und Gemüseverarbeitung	2183	160,07	40900329,4	16153370,1	60119469
Milchverarbeitung	1719	278,69	168255640	40601252,7	210950044
Mahl- und Schäl- mühlen, Herstellung von Stärke und Stärkeerzeugnissen	907	163,59	59055846,4	27019336,5	81799463,9
Herstellung von Back- und Teigwaren	7396	230,14	10608314,2	9618994,32	23546467,7
Herstellung von sonsti- gen Nahrungsmitteln	4937	261,01	55756855,3	30042329,4	89757799,8
Herstellung von Futter- mitteln	1540	123,58	64554432,9	12675248,1	83067359,3

Quelle: AFiD-Panel Industrieunternehmen (DOI: 10.21242/42221.2020.00.01.1.1.0); eigene Berechnungen.

Anmerkung: Die Anzahl der Beobachtungen beziehen sich auf den gesamten Zeitraum von 2006 bis 2020. Die Angaben zu Mitarbeiter, Flexible Kosten, Kapitalstock und Umsatzerlöse sind durchschnittliche Werte pro Beobachtung über den gesamten Zeitraum 2006 bis 2020.

Orbis-Daten

492. In Teilen des vorliegenden Gutachtens wurde neben Unternehmensdaten der amtlichen Statistik auch die Unternehmensdatenbank „Orbis Europe“ des privaten Anbieters Moodys verwendet. Für die Untersuchungen stehen Daten bis zum Jahr 2023 zur Verfügung. Zur Nachvollziehbarkeit aller Auswertungen legen die folgenden beiden Textziffern dar, welche Datenaufbereitungsschritte im Vorfeld der im Haupttext beschriebenen Analysen durchgeführt wurden.

493. Die meisten Informationen der Orbis-Datenbank, die zur Schätzung von Preisaufschlägen herangezogen wurden, entstammen einer großen Tabelle mit Bilanzdaten der Unternehmen. Jede Tabellenzeile entspricht dabei einem Finanzbericht, der vom jeweiligen Unternehmen zu einem bestimmten Zeitpunkt veröffentlicht und von einem der Moodys-Datenlieferanten aufgezeichnet wurde. Moodys bezieht diese Informationen von unterschiedlichen Datenlieferanten und nimmt neben Jahresabschlüssen beispielsweise auch Quartalsberichte auf. Außerdem liegen für einzelne Unternehmen teilweise mehrere Berichte mit unterschiedlichen Daten vor, je nachdem ob es sich um einen unkonsolidierten oder einen konsolidierten Abschluss einer Unternehmensgruppe handelt. Aufgrund dieser Vielzahl von Information erfordern die Orbis-

Daten mehrere Bereinigungs-schritte, um schließlich ein geeignetes Unternehmensdatenpanel zu erstellen, das eine Schätzung von Preisaufschlägen.

494. Zunächst wurden daher anhand einiger grundlegender Entscheidungskriterien Beobachtungen aus den Rohdaten entfernt, die eine weitere Analyse nicht ermöglichen würden:

1. Beobachtungen müssen eine BvD-ID, einen Konsolidierungscode und ein Datum des Abschlusses enthalten.
2. Nur unkonsolidierte Abschlüsse werden berücksichtigt.
3. Beobachtungen müssen Informationen zu folgenden Variablen enthalten: Beschäftigtenzahl, Personalkosten, operativer Umsatz, Materialkosten.
4. Unternehmen müssen in mindestens einem Beobachtungsjahr einen operativen Umsatz von mindestens 10.000 Euro aufweisen.
5. Unternehmen müssen in mindestens einem Beobachtungsjahr mindestens fünf Beschäftigte aufweisen.
6. Unternehmen müssen in mindestens 9 von 11 Perioden im Datensatz vorhanden sein.
7. Es wurden Unternehmen entfernt, die nicht im Lebensmitteleinzelhandel tätig sind.

495. Die nachfolgende Tabelle enthält zusammenfassende Statistiken von den Variablen zur Schätzung der Produktionsfunktion. Finanzbeträge sind in tausend angegeben.

Tabelle Anhang H.2: Orbis Stichprobe Lebensmitteleinzelhandel

Jahr	Summe Umsatz	Durchschnitt Umsatz	Durchschnitt Kapital	Durchschnitt Material	Durchschnitt Arbeitnehmer	Anzahl Beob.
2013	11874204	258135	29340	199719	700	46
2014	12148987	264108	30960	202750	736	46
2015	12527221	255658	32338	194515	749	49
2016	12676642	258707	35058	193832	752	49
2017	13498868	281226	17306	207016	825	48
2018	13491569	281074	20441	212307	873	48
2019	13581404	271628	21094	203773	888	50
2020	14998390	299968	22082	221489	979	50
2021	15155110	303102	23321	221198	971	50
2022	16833181	365939	25959	273012	1039	46
2023	13182666	366185	24822	272357	1040	36

496. Der Datensatz muss im Vorfeld der Schätzungen zudem von einzelnen Ausreißern bereinigt werden. Alle Variablen, die bei der Schätzung von Preisaufschlägen verwendet werden, weisen einzelne unplausible Werte auf. Deshalb wurden Beobachtungen pro Jahr ausgeschlossen, wenn die Kosten für Material oder Personal oder die Höhe des Kapitals jeweils in Leveln oder im Verhältnis zum Umsatz außerhalb des 1- bzw. 99-Perzentils liegen.

Zerlegung der gewichteten Preisaufschläge

497. Um festzustellen, ob die beobachteten gewichteten Preisaufschläge auf Veränderungen bei unternehmensspezifischen Größen oder auf Verschiebungen der jeweiligen Umsatzanteile zurückzuführen sind, können die gewichteten Preisaufschläge in ihre einzelnen Komponenten zerlegt werden. Die Veränderung des durchschnittlichen Preisaufschlags im Vergleich zum Vorjahr ($\Delta\bar{\mu}_t$) setzt sich aus der Veränderung der unternehmensinternen Preisaufschläge ($\Delta\text{Unternehmen}$), einer Reallokation der Wirtschaftsaktivitäten ($\Delta\text{Reallokation}$) und dem Einfluss des Netto-Markteintritts neuer Unternehmen ($\Delta\text{Netto} - \text{Eintritt}$) zusammen. Die Berechnung der einzelnen Komponenten erfolgt gemäß der Formel

$$\Delta\bar{\mu}_t = \underbrace{\sum_i m_{it-1} \Delta\mu_{it}}_{\Delta\text{Unternehmen}} + \underbrace{\sum_i (\mu_{it-1} - \bar{\mu}_{t-1}) \Delta m_{it}}_{\Delta\text{Reallokation}} + \sum_i \Delta\mu_{it} \Delta m_{it} + \Delta\text{Netto-Eintritt}$$

m_{it} gibt den Umsatzanteil des Unternehmens i im Jahr t an. Eine positive Reallokationskomponente deutet darauf hin, dass die Umsatzanteile von Unternehmen mit überdurchschnittlich hohen Preisaufschlägen im Vergleich zum Vorjahr zugenommen haben. Das höhere Gewicht dieser Unternehmen führt dann dazu, dass der aggregierte Preisaufschlag steigt, obwohl die individuellen Preisaufschläge der Unternehmen unverändert sein könnten.

498. Netto-Markteintritt erfasst den Teil des aggregierten Trends, der darauf beruht, dass zum Beispiel weniger produktive Unternehmen mit niedrigen Preisaufschlägen den Markt verlassen oder neue, margenträchtige Unternehmen eintreten. Dies verändert die Zusammensetzung der betrachteten Unternehmen. Das AFiD-Panel besteht zum Teil aus regelmäßig neu gezogenen Stichproben, was dazu führt, dass dieser Term nicht nur die demografischen Markteintritte und -austritte der Unternehmen darstellt, sondern auch mögliche Veränderungen in der strukturellen Zusammensetzung der amtlichen Stichproben. Aufgrund der Repräsentativität des AFiD-Panels, lässt dieser Term dennoch grundsätzliche Rückschlüsse auf die gesamte Unternehmenspopulation zu

Zerlegung der Indizes von Preisaufschlägen in eine Preiskomponente und eine Kostenkomponente.

499. Für eine Wettbewerbsanalyse sind neben dem Verlauf von Preisaufschlägen und Preisen auch der Zusammenhang von Grenzkosten und Preisen relevant. Grenzkosten sind nicht beobachtbar und vorhandene variable Kosten sind nur auf Firmenebene als Aggregat ohne Ausbringungsmenge vorhanden. In diesem Fall kann bei einer Änderung dieser Größe nicht in Mengenänderungen und wirkliche Kostenänderungen unterschieden werden. Darüber hinaus sind buchhalterische variable Kosten auch bei Vorhandensein von Mengen ein schlechter Proxy für

Grenzkosten, da variable Kosten in den Grenzkosten enthaltende Opportunitätskosten nicht abbilden.

500. Eine Möglichkeit über den Verlauf der Grenzkosten approximativ etwas zu lernen ist indirekt mit Hilfe von Preisindizes P_{jt}^{index} und den geschätzten Preisauflschlägen μ_{jt} als Index mit dem gleichen Basisjahr wie die Preisindizes. Dazu wird der Verlauf des Index der Preisauflschläge in den Verlauf der beobachteten Preise als Index und der nicht beobachteten Grenzkosten zerlegt. Die Kostenindizes berechnen sich dann wie folgt:

$$C_{jt}^{index} = \frac{1}{\mu_{jt}^{index}} * P_{jt}^{index}$$

Anhang I Schätzung von Preisabschlägen (Markdowns)

501. In den letzten Jahren hat sich in der Industrie- und Arbeitsmarktökonomik ein neuer Literaturzweig entwickelt: die Schätzung von Preisabschlägen (Markdowns) (Avignon/Guigue, 2025; Hahn, 2024; Morlacco, 2020; Rubens, 2023; Tortarolo/Zarate, 2018). Im Zentrum steht die Abkehr von der klassischen Annahme vollkommener Produkt- und Beschaffungsmärkte in der Schätzung von Preisauflagen. Stattdessen wird untersucht, wie sich Margen entlang von Lieferketten verschieben, insbesondere zwischen Unternehmen und deren Zulieferern oder Unternehmen und deren Mitarbeitern.

502. Ein Preisabschlag beschreibt das Verhältnis zwischen dem Grenzertrag eines variablen Inputs und dessen Preis:

Preisabschlag = Grenzertrag des Inputs / Preis des Inputs.

503. Bei vollkommenem Wettbewerb entspricht der Inputpreis dem Grenzertrag: der Preisabschlag ist also gleich eins. Sobald jedoch der Wettbewerb auf dem Beschaffungsmarkt eingeschränkt ist, zahlt das Unternehmen weniger als den Grenzertrag, den der Input im Produktionsprozess erzielt: der Preisabschlag ist größer als eins. Dies deutet auf Marktmacht auf dem Beschaffungsmarkt hin.

504. Zur Schätzung von Preisabschlag wurden in den letzten Jahren verschiedene Ansätze entwickelt, die jeweils unterschiedliche Annahmen und Datenanforderungen mit sich bringen.

505. Ein früher Beitrag stammt von Morlacco (2020). Die zentrale Idee ist die Zerlegung des Gesamtaufschlags (Total Markup) in zwei Komponenten: den Preisauflage auf dem Produktmarkt (Markup) und den Preisabschlag (Markdown) auf dem Beschaffungsmarkt. Dafür wird die Produktionsfunktion mit zwei variablen Inputs betrachtet – einem Input, der auf einem Markt mit vollkommenem Wettbewerb eingekauft wird, und einem zweiten Input, für den der Preisabschlag geschätzt werden soll.

506. Der Gesamtaufschlag, der auf Basis des ersten Inputs berechnet wird, reflektiert ausschließlich den Preisauflage auf dem Produktmarkt, da auf diesem Beschaffungsmarkt kein Preisabschlag existiert. Beim zweiten Input hingegen enthält der Gesamtaufschlag sowohl den Preisauflage auf dem Produktmarkt als auch den Preisabschlag auf dem Beschaffungsmarkt. Da der Preisauflage auf dem Produktmarkt in beiden Fällen identisch ist, lässt sich durch Division der beiden Gesamtaufschläge der Preisabschlag isolieren.

507. Einen anderen Zugang wählt Hahn (2024), die eine Gleichung für den Preisabschlag herleitet, basierend auf zwei zentralen Größen:

- dem Kehrwert des Preisauflags des Zulieferers, und
- dem Verhältnis zwischen dem Grenzertrag des gekauften Inputs und den Grenzkosten des Zulieferers.

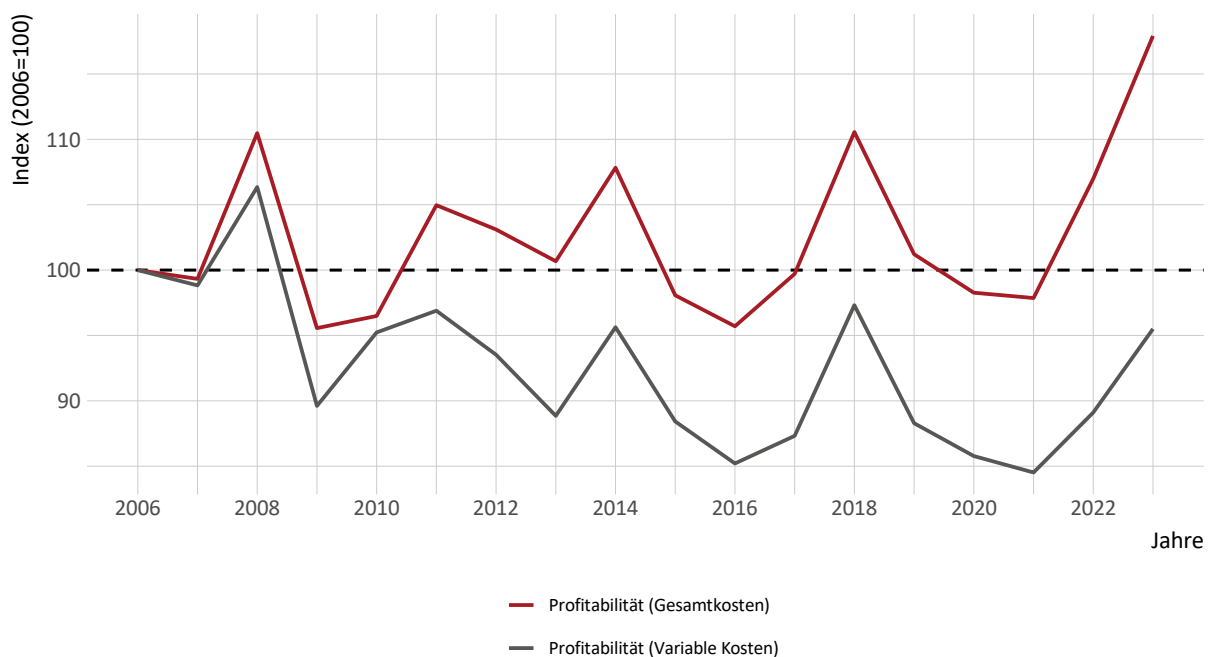
508. Je nachdem welche Annahmen gelten können und ob die entsprechenden Daten, beispielsweise Daten zu mehreren variablen Inputs oder Bilanzdaten der Beschaffungsunternehmen zur Verfügung stehen, sind jeweils unterschiedliche Herangehensweisen sinnvoll.

Anhang J Zusätzliche Finanzkennzahlen – Profitabilität und ROCE

509. Dieser Anhang beinhaltet die zusätzlichen Finanzkennzahlen Profitabilität und Kapitalrentabilität für die betrachteten Märkte Milch, Fleisch und Ackerbau.

510. Die Profitabilität wird anhand zweier Kennzahlen bewertet: der Deckung der variablen Kosten (rote Linie) sowie der Deckung sämtlicher Kosten einschließlich Fixkosten (orangene Linie; Abbildung Anhang J.1). Beide Größen verlaufen volatil und korrelieren eng mit der Entwicklung der Auszahlungspreise für Rohmilch. Dies deutet darauf hin, dass Ertragsschwankungen primär preisbedingt sind und nicht auf Veränderungen der Fixkostenstruktur zurückgehen. Ein wesentlicher Anteil der Produktionskosten von landwirtschaftlichen Betrieben entfällt auf Viehfutter (Europäische Kommission, 2018), wodurch die Rentabilität dieser Betriebe besonders empfindlich auf Futterpreisänderungen reagiert.

Abbildung Anhang J.1: Profitabilität - Milch

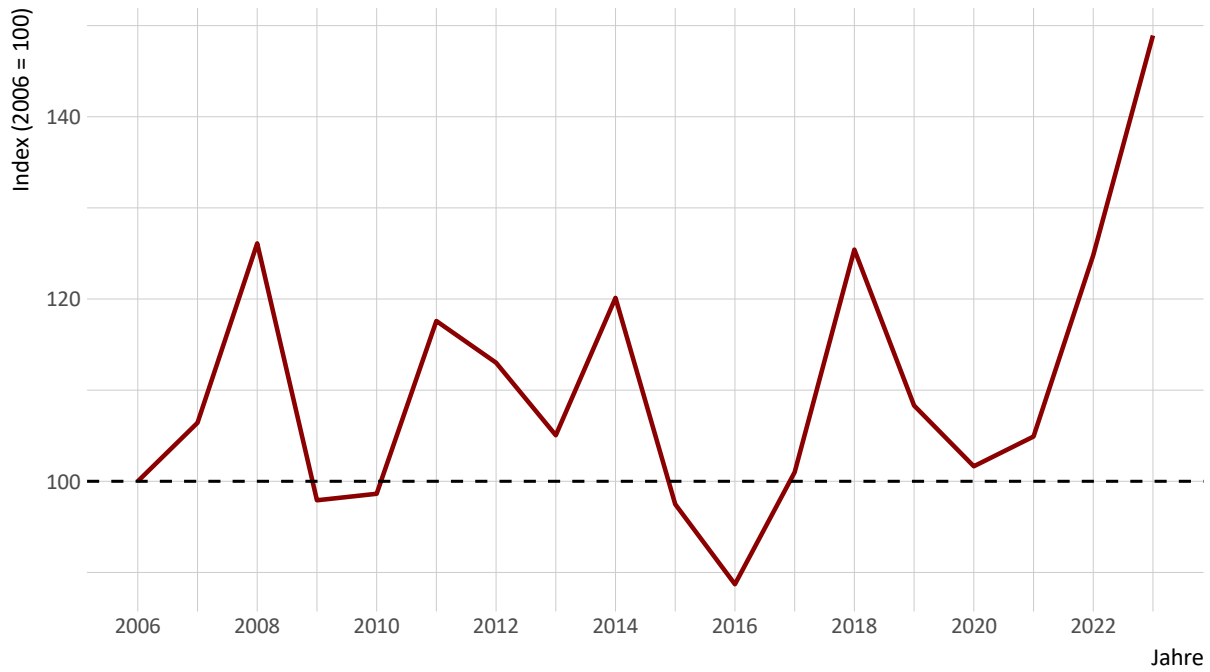


Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

511. Hohe Kapitalinvestitionen bei unsicheren Marktbedingungen führen zu einer ineffizienten Bindung von Kapital (Abbildung Anhang J.2). Die Kapitalrendite (ROCE) misst, wie effizient Betriebe in der Milchwirtschaft Umsatzerlöse mit ihrem eingesetzten Kapital erzielen, beispielsweise Stallanlagen oder Melkmaschinen. Sie unterliegt starken Schwankungen, teils um fast 40 Prozentpunkte innerhalb von zwei Jahren, und folgt in ihrer Entwicklung weitgehend der Entwicklung der Profitabilitätsmaße sowie den Netto-Gewinnen und dem EBIT. In Jahren mit ungünstiger Preisentwicklung sinkt die Kapitalrendite deutlich, was auf eine hohe Kapitalbindung

bei gleichzeitig unsicherer Ertragslage hinweist. In den letzten Jahren hat sich die Kapitalrendite, ähnlich wie andere Kennzahlen, erholt.

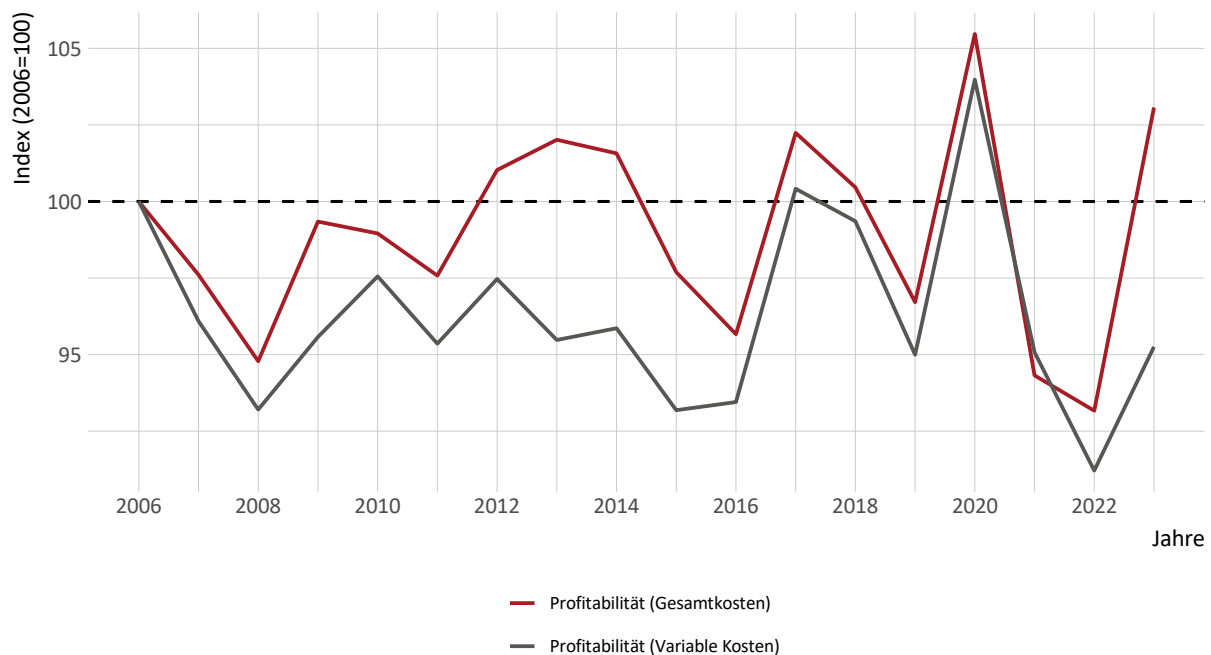
Abbildung Anhang J.2: ROCE - Milch



Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

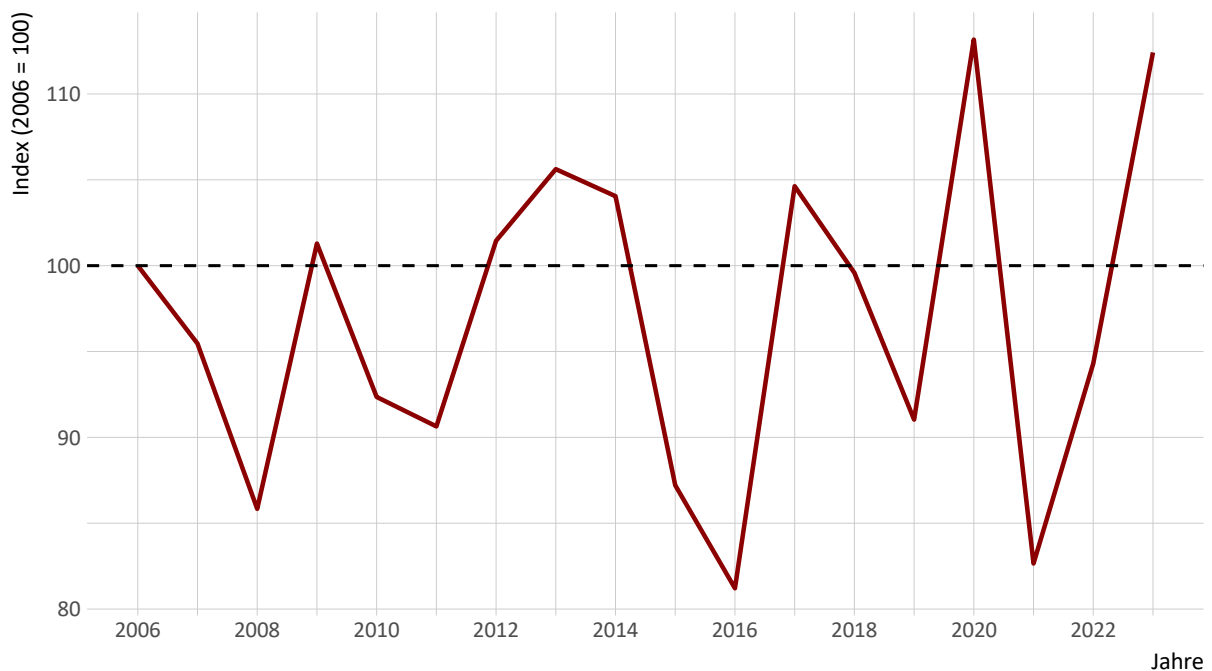
512. Wie bei den Betrieben im Milchmarkt befindet sich die Profitabilität der Betriebe im Fleischmarkt bezogen auf die Gesamtkosten (orangene Linie) in nahezu allen Jahren oberhalb der Profitabilität auf Basis der variablen Kosten (schwarze Linie; Abbildung Anhang J.3). Dies scheint zunächst ungewöhnlich, da variable Kosten definitionsgemäß einen Teil der Gesamtkosten darstellen und deren Verhältnis zum Umsatz günstiger ausfallen sollte. Hier ist wiederum zu beachten, dass es sich um Indexwerte handelt. Daher ist nicht das absolute Verhältnis von Umsatz zu Kosten dargestellt, sondern die Veränderungen dieses Verhältnisses relativ zum Basisjahr 2006.

513. Die Beobachtungen legen nahe, dass auch im Fleischmarkt die variablen Kosten im Zeitverlauf volatiler waren als die Gesamtkosten. Daraus folgt, dass Schwankungen vor allem durch die Preisentwicklung der variablen Produktionsfaktoren (beispielsweise Futter und Energie) getrieben waren, während die Fixkosten über die Zeit hinweg eine stabilisierende Funktion einnahmen.

Abbildung Anhang J.3: Profitabilität - Fleisch

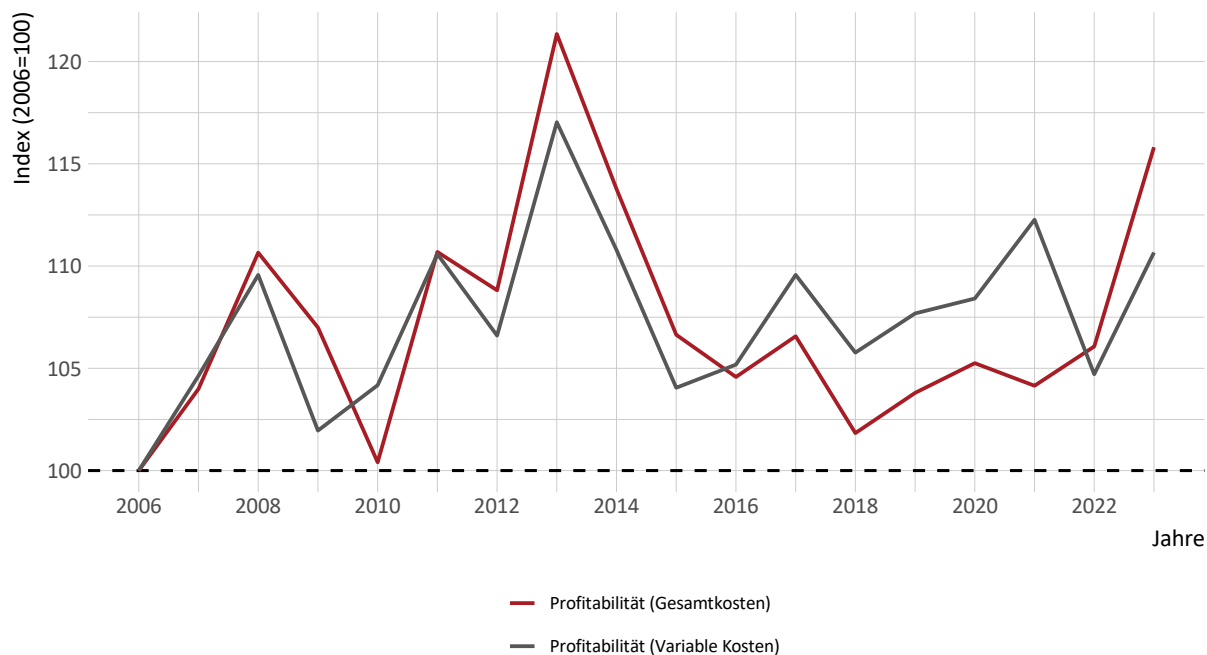
Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

514. Abbildung Anhang J.4 zeigt eine schwankende Entwicklung der Kapitalrentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe im Fleischmarkt im Zeitraum zwischen 2006 bis 2023. Nach einem Einbruch im Jahr 2008 erholt sich die Rentabilität mehrfach, fällt aber immer wieder deutlich zurück – dies insbesondere in den Jahren 2016, 2019 und 2021. Insgesamt deutet die Volatilität auf eine hohe Krisenanfälligkeit der Branche hin, etwa infolge von Preisschwankungen, externen Schocks oder strukturellen Herausforderungen in der Kapitalnutzung.

Abbildung Anhang J.4: ROCE - Fleisch

Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

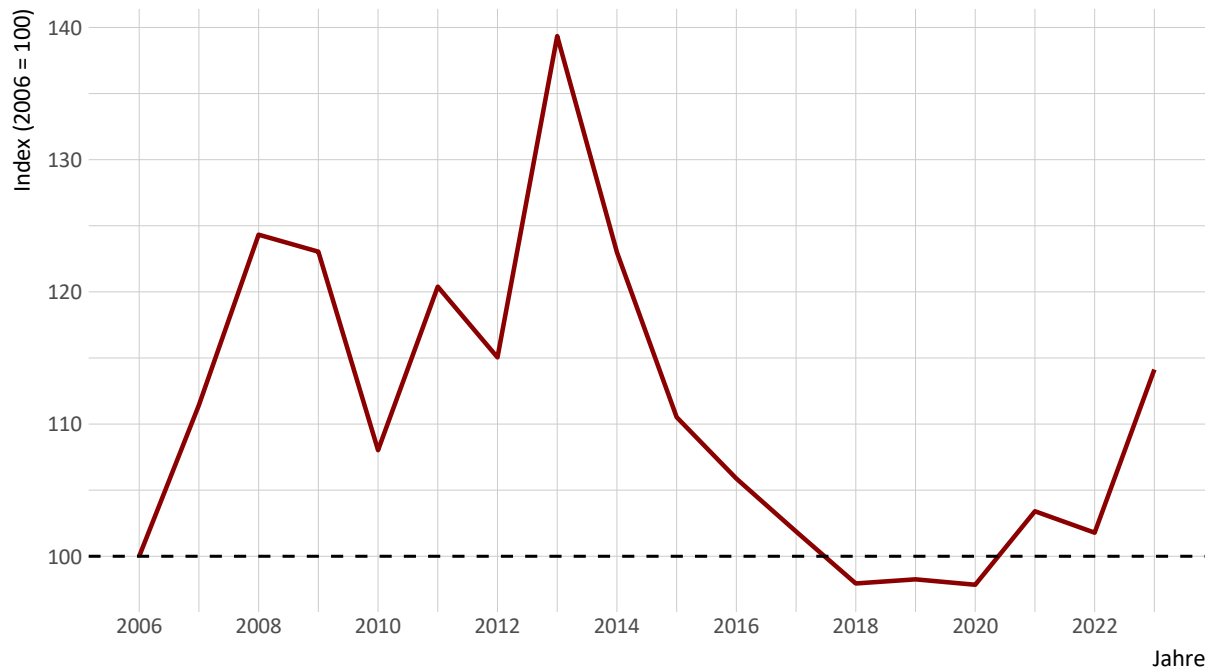
515. Die Entwicklung der durchschnittlichen und indexierten Profitabilität der landwirtschaftlichen Ackerbaubetriebe steigt bis zum Jahr 2015/2016, mit starker jährlicher Variabilität (Abbildung Anhang J.5). Ab dem Jahr 2016 ist die Profitabilität relativ konstant. Im Zeitraum zwischen 2016 und 2022 ist auffällig, dass die Profitabilität basierend auf den variablen Kosten mehr als die Profitabilität basierend auf den Gesamtkosten steigt. Der Anteil der variablen Kosten an den Gesamtkosten ist somit gesunken.

Abbildung Anhang J.5: Profitabilität - Ackerbau

Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

516. Auch die Kapitalrentabilität (ROCE) in Abbildung Anhang J.6 weist eine ausgeprägte Volatilität auf. Nach einem deutlichen Anstieg zwischen 2006 und 2014, der in seinen Höhepunkt einen Indexwert von rund 140 erreicht, kam es ab 2015 zu einem markanten Rückgang. Insbesondere in den Jahren ab 2015/2016 sinkt die Kapitalrentabilität auf das Niveau des Basisjahres 2006 zurück. Vor dem Hintergrund steigender Umsätze, Gewinne und Betriebsergebnissen verdeutlicht dies, dass die Kosten und Aufwendungen der Betriebe im gleichen Verhältnis zunahmen und somit eine Verbesserung der relativen Ertragskraft ausblieb. Es zeigt sich, dass das Wachstum der Betriebe in diesen Jahren im Wesentlichen quantitativ war, ohne dass es zu einer Steigerung der Profitabilität kam. Ab 2021 ist jedoch eine Erhöhung der Kapitalrentabilität zu verzeichnen, die auf höhere Agrarpreise zurückzuführen ist.

517. Der parallele Verlauf der Kapitalrentabilität zu den Preisaufschlägen weist darauf hin, dass Produktivitätsgewinne beim Kapital- oder Ressourceneinsatz nicht unabhängig vom exogenen Marktumfeld realisiert werden können. In Phasen fallender Preisaufschläge können die Betriebe ihren Kapitaleinsatz schlechter decken, was sie anfällig gegenüber Preisschocks und Kostensteigerungen macht. Es können daher keine nachhaltigen und langfristigen Produktivitätsgewinne erzielt werden.

Abbildung Anhang J.6: ROCE - Ackerbau

Eigene Darstellung. Datenquelle: Testbetriebsnetz. Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, 2025b. Basisjahr: 2006 = 100. Trimming: 5.–95. Perzentil. Gewichtung mit Hochrechnungsfaktoren und Umsatzerlösen. Anhang C erläutert die Berechnung der Finanzkennzahlen.

Anhang K Methodische Weiterentwicklung der Betrachtung des Wettbewerbs

518. Neben den vorgeschlagenen Maßnahmen, die zu einer Verschärfung der Zusammenschlusskontrolle im Einzelfall beitragen würden, hält die Monopolkommission auch eine methodische Weiterentwicklung der Betrachtung des Wettbewerbs für notwendig. Insbesondere bei der Betrachtung weitläufigerer Marktgebiete auf der Absatzseite des Lebensmitteleinzelhandels und auf den landwirtschaftlichen Erfassungsmärkten bestehen wettbewerbsrechtliche Risiken nicht nur bei hohen Marktanteilen einzelner Unternehmen, sondern auch bei hoher und weiter steigender Marktkonzentration. Zu deren Erfassung sollten weitere Maße als Konzentrationsraten oder der Herfindahl-Hirschmann-Index (HHI) zur Anwendung kommen. Die Monopolkommission empfiehlt die Durchführung von Preisaufschlags-Analysen, mit denen die Entwicklung der Marktmacht und die Auswirkungen einzelner Zusammenschlüsse besser erfasst werden können.

519. Im Folgenden werden der HHI, die Konzentrationsraten und Preisaufschläge gegenübergestellt und ihre jeweiligen Vorzüge sowie zugrundeliegenden Annahmen diskutiert. Dabei ist hervorzuheben, dass die Eignung der einzelnen Maße stark von der jeweiligen Fragestellung, der betrachteten Industrie und der Datenverfügbarkeit abhängt. Insbesondere für die Kontrolle von Zusammenschlüssen in Industrien, bei denen eine regionale Abgrenzung der Absatzmärkte schwer möglich ist, können Preisaufschläge wertvolle Informationen bieten. Dies gilt auch für Zusammenschlüsse, bei denen eine Betrachtung der Märkte entlang von Lieferketten relevant ist und/oder Marktmacht auch auf Beschaffungsmärkten möglich ist.

Herfindahl-Hirschmann-Index und Konzentrationsraten

520. Der Herfindahl-Hirschmann-Index (HHI) ist die Summe der quadrierten Marktanteile aller Marktteilnehmer, wobei die Marktanteile als anteiliger Umsatz eines Unternehmens am Gesamtumsatz des relevanten Marktes berechnet werden. Der Wert des HHI steigt mit dem Grad der Marktkonzentration: Gibt es nur ein Unternehmen mit einem Marktanteil von 100 Prozent, so beträgt der Wert des HHI 10.000. Gibt es 10 Unternehmen mit Marktanteilen von jeweils 10 Prozent, so beträgt der Wert des HHI 1000; je mehr Unternehmen es gibt, desto mehr nähert sich der HHI dem Wert Null.

521. Die Berechnung des HHI ist schnell durchführbar. Den Ausgangspunkt bilden die Umsätze aller relevanten Unternehmen in einem Markt. Hierfür bedarf es der sachlichen und räumlichen Marktabgrenzung. Die Abgrenzung des relevanten Marktes hat direkten Einfluss auf den Wert des HHI und damit auf die Beurteilung der Marktkonzentration; eine differenzierte und robuste Marktabgrenzung ist daher von zentraler Bedeutung.

522. Konzentrationsraten (Concentration Ratios, CR) basieren ebenfalls auf Marktanteilen, jedoch nur auf der Summe der Marktanteile der umsatzstärksten Unternehmen, z. B. der vier größten Unternehmen (CR-4) oder der sechs größten Unternehmen (CR-6). Es ist wichtig zu beachten, dass die CR-Maße nicht die unterschiedlichen Marktanteile der größten Unternehmen widerspiegeln: Das Maß CR-4 für einen Marktanteil der vier größten Unternehmen von

jeweils 20 Prozent ist 80. Dieser Wert verändert sich nicht wenn die Marktanteile der vier größten Unternehmen 50 Prozent, 20 Prozent und zweimal fünf Prozent betragen, weil die Summe der Anteile erneut 80 ergibt. CR-Maße bilden die summarische Marktdominanz der größten Unternehmen ab, und nicht die Marktkonzentration außerhalb der und zwischen den vier größten Unternehmen. Ein Vorteil gegenüber dem HHI ist, dass für CR-Maße nicht die Marktanteile aller Marktteilnehmer ermittelt werden müssen. Abhängig von der Marktabgrenzung sind CR-Maße allerdings ebenso.

Preisaufschläge (Markups) als Maß für effektiven Wettbewerb

523. Preisaufschläge messen das Verhältnis zwischen den Preisen und den Grenzkosten der Unternehmen:

Was sind Preisaufschläge (Markups)?

$$\text{Preisaufschlag} = \text{Preis} / \text{Grenzkosten}.$$

Intuition: Bei vollkommenem Wettbewerb setzen kostenminimierende Unternehmen ihre Preise gleich den Grenzkosten. In diesem Fall ist der Preisaufschlag gleich eins.

Eine Preissetzung über den Grenzkosten deutet auf Marktmacht und eine Abweichung vom perfekten Wettbewerb.

524. Preisaufschläge liefern wichtige Informationen über das Verhalten von Unternehmen (z. B. Preissetzung, Kollusion oder Kosteneinsparungen). Diese Informationen sind vor allem bei der Fusionskontrolle relevant, welche sowohl Änderungen in der Marktstruktur als auch das Verhalten der Unternehmen berücksichtigen sollte. Märkte können nach HHI und Konzentrationsraten eine hohe Konzentration aufweisen ohne dass Preise oberhalb des Wettbewerbsniveaus, also oberhalb der Grenzkosten realisiert werden. Die Schätzung von Preisaufschlägen ist methodisch anspruchsvoller und im Vergleich zu HHIs oder CR komplexer, da sie detaillierte Daten auf Unternehmensebene erfordert. Ein zentraler Vorteil der Methode besteht darin, dass keine räumliche Marktabgrenzung notwendig ist.

525. Methodisch lassen sich zwei Ansätze unterscheiden: (1) die Produktionsmethode und (2) die Nachfragemethode. Beide Methoden basieren auf unterschiedlichen Annahmen und Datenanforderungen. Anhang E und Anhang F beinhalten detaillierte Informationen zur Intuition der Schätzung von Preisaufschlägen mittels der Produktionsmethode, welche in diesem Gutachten angewendet wird.

526. Die Datenanforderungen hängen sowohl von der gewählten Methode als auch von der Komplexität des jeweiligen Marktes ab. So erfordert eine Schätzung der Produktionsmethode mittels Produktionsfunktion in einem Markt mit homogenen Gütern und Einzel-Produktunter-

nehmen vergleichsweise wenig Daten. Hier würden Standard-Bilanzinformationen der Unternehmen ausreichen, um die Schätzungen durchzuführen. Demgegenüber sind die Anforderungen deutlich höher, wenn es sich beispielsweise um Multi-Produktunternehmen mit Produktqualitätsunterschieden handelt. In diesem Fall könnten detaillierte Informationen zur Produktion auf Produktebene sowie zur Produktqualität (z. B. Schlüssel-Produktcharakteristika) notwendig sein. Liegen solche Daten nicht vor, müssen zusätzliche Annahmen getroffen werden (Anhang F). Das Bundeskartellamt könnte die hierfür erforderlichen Daten im Rahmen seiner Ermittlungsbefugnisse erheben.

HHI, CR-Raten oder Preisauflschläge?

Für die Wettbewerbsanalyse stehen verschiedene Maße für Marktmacht und Marktkonzentration zur Verfügung. Die gebräuchlichsten sind HHI, CR und Preisauflschläge.

Es ist wichtig zu beachten, dass diese Maße nicht das Gleiche messen: HHIs und CR-Raten messen die Marktkonzentration, sozusagen ein Maß für die Marktstruktur. Preisauflschläge hingegen messen das Verhalten von Unternehmen, indem sie das Verhältnis von Preisen zu Grenzkosten darstellen. Der Preisauflschlag liefert somit wichtige Informationen über das Preissetzungsverhalten der Unternehmen.

Es gilt: Es gibt keine „One size fits all“-Lösung. Das beste Maß hängt immer von der jeweiligen Anwendung und Fragestellung ab. Jedes Maß, seien es HHIs, CR-Raten oder Preisauflschläge, hat Vor- und Nachteile, die gegeneinander abgewogen werden müssen.

Wann kann man von Preisauflschlägen auf Marktmacht schließen?

527. Im Gegensatz zu dem HHI gibt es für Preisauflschläge keine etablierten Grenzwerte, anhand derer das Verhalten von Unternehmen als „monopolistisch“ oder „wettbewerblich“ klassifiziert wird. Vielmehr erfordert die Beurteilung von Marktmacht eine Betrachtung mehrerer Faktoren. Preisauflschläge messen in diesem Zusammenhang das Preissetzungsverhalten der Unternehmen.

528. Eine Veränderung der Preisauflschläge kann grundsätzlich auf zwei Faktoren zurückzuführen sein: (1) Variation der Preise, oder (2) Variation der Grenzkosten. Daher müssen potentielle Treiber für die Variation beider Größen beurteilt werden, um die Entwicklung der Preisauflschläge und die zugrundeliegenden Mechanismen zu verstehen. Sobald mögliche alternative Kanäle, die die Variation der Preisauflschläge beeinflussen könnten, ausgeschlossen sind, kann auf Marktmacht geschlossen werden.

Hohe Preisaufschläge = Viel Marktmacht?

Es ist wichtig zu berücksichtigen, dass hohe Preisaufschläge nicht unmittelbar auf eine hohe Marktmacht zurückgeführt werden können.

Betrachtet man z. B. eine Branche mit hohen Fixkosten, so empfiehlt es sich, eine mögliche Veränderung der Preisaufschläge aufgrund steigender/fallender Fixkosten in die Bewertung einzubeziehen. Auch unterschiedliche Unternehmensformen und Rechnungslegungsstandards müssen bei der Interpretation Berücksichtigung finden.

Daher ist es hilfreich, verschiedene Maße und Finanzkennzahlen (z. B. Kapitalrenditen oder Profitraten) in die Bewertung mit einzubeziehen und die zugrundeliegenden Annahmen kritisch zu hinterfragen. Darüber hinaus ist es ratsam, hohe Preisaufschläge z. B. mit den Profitraten von Unternehmen zu vergleichen.

Zur Beurteilung von Marktmacht sollte ein Gesamtbild herangezogen werden, das auf mehreren sich ergänzenden Indikatoren beruht.

Margen auf Absatz- oder Beschaffungsmärkten

529. In der empirischen Literatur zur Schätzung von Preisaufschlägen (De Loecker/Warzynski, 2012) werden häufig Annahmen darüber getroffen, auf welchem Markt entlang der Wertschöpfungskette, dem Produktmarkt oder dem Beschaffungsmarkt, Preisaufschläge erzielt werden und potenziell Marktmacht besteht.

530. Diese Annahmen müssen oftmals getroffen werden, da nicht beobachtet wird, auf welchem Markt Preisdruck herrscht: Steigt der Preisaufschlag, weil die Inputpreise auf den Beschaffungsmärkten beeinflusst werden, oder steigt der Preisaufschlag, weil Preise auf den Produktmärkten steigen? Hier gibt es vier mögliche Vorgehensweisen:

- **(1) Annahme zu perfektem Wettbewerb auf den Beschaffungsmärkten.** Unter dieser Annahme gelten Inputpreise als exogen, und beobachtbare Variation der Preisaufschläge wird ausschließlich der Marktmacht auf den Absatzmärkten zugerechnet.
- **(2) Annahme zu perfektem Wettbewerb auf den Produktmärkten.** Unter dieser Annahme gelten Absatzpreise als exogen, und beobachtbare Variation der Preisaufschläge werden ausschließlich der Marktmacht auf dem Beschaffungsmarkt zugerechnet.

531. Beide Annahmen sind in der Lebensmittellieferkette unrealistisch. Eine Alternative besteht darin, keine Annahme zum Wettbewerbsumfeld entlang der Lieferkette zu treffen:

- **(3) Keine Annahmen zum Wettbewerb entlang der Lieferkette (weder auf Absatz- noch auf Beschaffungsmärkten).** In solchen Fällen misst der Preisaufschlag den Gesamtaufschlag der Unternehmen, also die Kombination aus Preisaufschlag (auf Absatzmärkten) und Preisabschlag (auf Beschaffungsmärkten).

532. Eine Veränderung des Gesamtaufschlags kann auf eine Veränderung der Marktmacht insgesamt hinweisen, lässt aber nicht erkennen, auf welchem Markt, Absatz- oder Beschaffungsmarkt, diese Veränderung stattgefunden hat. Je nach Fragestellung kann es ausreichend sein, die Entwicklung des Gesamtaufschlags zu beschreiben.

533. Ein über die Zeit konstanter Gesamtaufschlag kann Veränderungen in der Verteilung von Marktmacht zwischen Absatz- und Beschaffungsmärkten verschleiern: Beispielsweise kann ein konstanter Gesamtaufschlag auf verschiedenen Kombinationen von Margen auf Produktmärkten und Beschaffungsmärkten beruhen. Ohne Zerlegung könnte man bei einem über die Zeit konstanten Gesamtaufschlag von einer stabilen Wettbewerbssituation ausgehen, obwohl sich die Machtverhältnisse entlang der Lieferkette verschieben. Eine Zerlegung des Gesamtaufschlags entlang der Lieferketten bietet Einblick hierzu:

- **(4) Zerlegung des Gesamtaufschlags entlang der Lieferketten in Preisaufschläge und Preisabschläge.** Wenn auf Produkt- und Beschaffungsmärkten kein vollkommener Wettbewerb herrscht, kann eine Zerlegung des Gesamtaufschlags in die einzelnen Märkte wichtige zusätzliche Informationen liefern, insbesondere für die Wettbewerbspolitik. Die Herangehensweise und Intuition der Schätzung wird in Anhang I präsentiert.

Berücksichtigung vertikaler Strukturen in der Fusionskontrolle

Die Zerlegung von Gesamtaufschlägen entlang von Lieferketten in Preisaufschlägen auf Absatzmärkten und Preisabschlägen auf Beschaffungsmärkten ist insbesondere für die Fusionskontrolle entscheidend.

Ein Zusammenschluss kann unterschiedliche Auswirkungen auf die Märkte haben, wenn z. B. (i) beide Zusammenschlussparteien einen hohen Preisaufschlag auf dem Absatzmarkt, (ii) einen hohen Preisabschlag auf dem Beschaffungsmarkt oder (iii) eine Zusammenschlusspartei einen hohen Preisaufschlag auf dem Absatzmarkt und eine andere Zusammenschlusspartei einen hohen Preisabschlag auf dem Beschaffungsmarkt haben.

Diese Ausgangssituationen haben unterschiedliche Implikationen für die Wettbewerbssituation nach dem Zusammenschluss.

Anhang L Fallpraxis der BLE

Lieferbedingungen bäuerlicher Genossenschaften

534. Zwei Verfahren betrafen die zwischen bäuerlichen Erzeugergenossenschaften und ihren Mitgliedern vereinbarten Lieferbedingungen. Im Jahr 2022 überprüfte die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung die Vereinbarkeit einer einseitigen Senkung des Milchauszahlungspreises der Produktionsgenossenschaft Arla auf einen Verstoß gegen das Verbot einseitiger Preisänderungen (§ 15 Nr. 4 AgrarOLkG) und das Verbot, den Lieferanten zur Übernahme unspezifischer Kosten zu verpflichten (§ 16 Abs. 2 S. 1 AgrarOLkG) (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung 2022b). Das Verfahren wurde eingestellt, da sie zu dem Schluss kam, Arla habe gegenüber seinen Mitgliedern kein wirtschaftliches Ungleichgewicht ausgenutzt. Dabei berücksichtigte die Behörde das genossenschaftliche Geschäftsmodell von Arla, das auch den bäuerlichen Mitgliedern zugutekäme (dazu bereits Tz. 272 ff.). Ähnlich argumentierte die Behörde in einem weiteren, 2023 eröffneten Verfahren, das Preisveränderungen einer Erzeugergenossenschaft im Bereich Gartenbauprodukte zum Gegenstand hatte (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2024, S. 7). Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung ging dem Verdacht nach, dass durch Zu- und Abschläge auf die Auszahlungspreise, die eine Genossenschaft gegenüber ihren Mitgliedern festsetzte, gegen das Verbot einseitiger Preisveränderungen verstoßen worden war. Sie stellte das Verfahren jedoch ein, nachdem die Anlieferordnung der Genossenschaft entsprechend ihren Bedenken geändert worden war. Auch hier berücksichtigte sie das genossenschaftliche Geschäftsmodell.

Berechnung von Gebühren bei der Verwendung von Klappsteigen

535. Ein Verfahren betraf die Verwendung bestimmter Mehrwegbehältnisse durch Erzeuger von Obst-, Gemüse und Gartenbauprodukten (sog. Klappsteigen). Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung ging dem Verdacht nach, dass Abnehmer die Erzeuger nicht nur zur Verwendung dieser Klappsteigen verpflichteten, sondern dafür auch Gebühren verlangten und diese mit den Entgeltforderungen verrechneten. Letzteres hätte dazu führen können, dass die Forderungen entgegen § 11 AgrarOLkG nicht fristgerecht bezahlt worden wären. Letztlich erhärtete sich dieser Verdacht nicht und die Behörde stellte das Verfahren ein (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2023, S. 7f.).

Erwerb von Soja-Credits durch Lieferanten von ALDI

536. Zwei Verfahren betrafen Sachverhalte, in denen zwar nicht ausschließlich landwirtschaftliche Betriebe als Lieferanten auftraten, die jedoch aus verschiedenen Gründen Einfluss auf die landwirtschaftliche Ebene hatten. In einem 2022 geführten Verfahren befasste sich die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung mit Anforderungen, die Aldi Nord und Aldi Süd an die Entwaldungsfreiheit der Sojafuttermittel stellte, die bei der Herstellung von Fleisch für Eigenmarkenprodukte zum Einsatz kamen (BLE, 516-04.01-02/22 und 516-04.01-03/22, 23. Dezember 2025). Sofern die Anforderungen nicht erfüllt waren, konnten stattdessen Kompensationszahlungen geleistet werden, mit denen eine entwaldungsfreie Produktion unterstützt werden sollte. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung ging dem Verdacht eines Verstoßes gegen das Verbot nach, von Käufern Zahlungen für unspezifische Kosten zu verlangen

(§ 16 Abs. 2 S. 1 AgrarOLkG). Die Höhe der notwendigen Kompensationszahlungen sei von den Lieferanten schwer zu kalkulieren und entwaldungsfreie Futtermittel nicht in ausreichendem Umfang verfügbar. An dem von dem Verfahren betroffenen Lieferverhältnis waren zwar direkt keine landwirtschaftlichen Betriebe beteiligt, da Aldi sein Fleisch nicht unmittelbar von der Landwirtschaft bezieht. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung ging jedoch von der Existenz eines Kaskadeneffektes aus. Es sei gerade die Landwirtschaft, die das betroffene Futtermittel verwendete. Eine Weitergabe der Kosten an diese durch die vermittelnden Marktstufen sei daher wahrscheinlich. Das Verfahren wurde eingestellt, nachdem ALDI Nord und ALDI Süd auf die weitere Anwendung der Sojafuttermittelanforderungen verzichteten.

Retournierung von Obst und Gemüse durch Lebensmitteleinzelhändler

537. Gleich drei der vier großen deutschen Lebensmitteleinzelhändler waren von einem 2023 abgeschlossenen Verfahren betroffen, in dem die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung die unzulässige Retournierung von unverkauftem Obst und Gemüse untersuchte. Sie stellte das Verfahren allerdings ein, nachdem sie den Eindruck gewann, dass die Vorwürfe durch den Lebensmitteleinzelhandel ernst genommen und entsprechende Compliance-Maßnahmen implementiert wurden. Auch dieses Verfahren dürfte von Bedeutung für die landwirtschaftliche Ebene gewesen sein, da Obst und Gemüse häufig direkt von der Landwirtschaft oder ihren Genossenschaften an den Lebensmitteleinzelhandel geliefert werden (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung 2024, S. 7 f.).

Kaufland Distributionsvergütungen

538. Parallel zu einem Verfahren des Bundeskartellamtes überprüfte die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung „Distributionsvergütungen“, die Kaufland für die Listung von Produkten an neu übernommenen ehemaligen Real-Standorten verlangte. Nachdem Kaufland einige Modifikationen an den Vergütungen vorgenommen hatte, stellte das Bundeskartellamt sein Verfahren ein. Die Behörde hatte zwar Zweifel, ob die Bedingungen klar und eindeutig vereinbart waren (§ 20 Abs. 1 AgrarOLkG), stellte das Verfahren zur Wahrung der Konsistenz mit der kartellrechtlichen Beschlusspraxis aber ebenfalls ein (BLE, Fallbericht, 516-04.01-05/22 und 03/23, 14. September 2023).

HIT Sortimentsleistung

539. Um ähnliche Zahlungen ging es in einem im Mai 2024 abgeschlossenen Verfahren gegen einen kleineren Lebensmitteleinzelhändler, das erstmals mit einer formalen Untersagungsentcheidung endete. Der Lebensmitteleinzelhändler HIT verlangte von seinen Lieferanten nachträgliche Vergütungen, die prozentual umsatzbasiert, als Artikelrabatte oder garantierte Fixbeträge ausgestaltet waren. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung ging davon aus, dass die umsatzbasierten Zahlungen und Artikelrabatte gem. § 20 Abs. 1 Nr. 2 AgrarOLkG zulässig sein könnten, wenn sie zuvor klar und eindeutig vereinbart wären. Hieran fehlte es nach Auffassung der Behörde jedoch, weil als Gegenleistung von HIT nur die Aufnahme „breiterer Sortimente als üblich“ vereinbart wurde. Diese Verpflichtung sei aus objektiver Perspektive nicht klar und eindeutig zu bestimmen (BLE, 516-04.01-04/22, 23. Mai 2024, Tz. 37 ff.). Garantierte Fixbeträge seien dagegen als Beteiligung an den Kosten für die Listung gem. § 17 S. 1

AgrarOLkG unzulässig (a.a.O., Tz. 102 ff.). Außerdem untersagte sie HIT die Verwendung einseitiger Vertragsänderungsrechte.

540. Das OLG Düsseldorf hob die Entscheidung auf. Die Vereinbarung garantierter Fixbeträge sei bereits deshalb kein Verstoß gegen § 17 S. 1 AgrarOLkG weil die Zahlungen nicht unter die von der Norm untersagten Listungsgebühren fielen (OLG Düsseldorf, Kart 4/24 (V), 09. Juli 2025, Rz. 45 ff.). Einen Verstoß gegen § 20 Abs. 1 Nr. 2 AgrarOLkG sah das Gericht ebenfalls nicht. Das Erfordernis, die Verpflichtungen der Vertragsparteien klar und eindeutig zu regeln verlange nicht, dass die vom Käufer zu erbringende Gegenleistung in allen Einzelheiten im Voraus bestimmt werden muss. Vorliegend sei mit der Bezugnahme auf „breitere Sortimente als üblich“ für alle Beteiligten hinreichend klar gewesen, was gemeint war. Im Unterschied zur Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung verlangte das Gericht nicht, dass die Gegenleistung der Käufer im Sinne einer einklagbaren Leistung vereinbart sei. Es ließ ausreichend, dass aus den Vertragsumständen eindeutig zu entnehmen sei, unter welchen Voraussetzungen die Zahlungspflicht der Lieferanten ausgelöst wird. (a.a.O., Rz. 54 ff.). Die Pauschal zu entrichtenden Beträge für Neu- bzw. wiedereröffnete Filialen seien ebenfalls zulässig, da diese nur geschuldet seien, soweit auch tatsächlich Filialen eröffnet würden. Dadurch bestehe ein spezifischer Zusammenhang zu den Zahlungsverpflichtungen und diese seien auch klar und eindeutig geregelt (a.a.O., Rz. 70 ff.). Als unzulässig stufte das Gericht in diesem Zusammenhang nur Garantiebeträge ein, die unabhängig von Zahl der neueröffneten Filialen anfielen. Es hob die Entscheidung dennoch als Ganzes auf, da die Voraussetzungen für Teilaufhebung nicht vorlagen. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung hat Nichtzulassungsbeschwerde beim Bundesgerichtshof gegen diese Entscheidung eingelegt.

Edeka Zahlungsziele

541. In einem weiteren 2024 abgeschlossenen Verfahren überprüfte die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung die Zahlungsziele, die die Edeka Zentrale gegenüber Arla, einer großen bäuerlich getragenen Molkereigenossenschaft anwandte. Die verwendeten Zahlungsziele betrugen teilweise mehr als 49 Tage und gingen damit über die in §§ 11 Abs. 2 Nr. 1 AgrarOLkG normierte Grenze von 30 Tagen für verderbliche Produkte hinaus. Kern des Falls war die Frage, ob die UTP-Regeln anwendbar waren. Die Behörde überprüfte dazu, ob die Umsätze aller Mitglieder des Edeka-Verbundes (Zentrale, Regionalgesellschaften und Einzelkaufleute) bei der Umsatzermittlung zusammenzurechnen seien. Nur in diesem Fall wäre der Anwendungsbereich gemäß § 10 Abs. 1 S. 2 AgrarOLkG überhaupt eröffnet. Die Behörde bejahte dies mit Verweis auf die zentrale unternehmensstrategische Leitung, den überwiegend zentralen Einkauf und die einheitliche Markenstrategie und untersagte die Verwendung entsprechender Zahlungsziele (BLE, 516-05.02-01/24; 9. Oktober 2024).

542. Das OLG Düsseldorf hob diese Entscheidung auf. Es kam zu dem Schluss, dass die Außenumsätze der im Edeka-Verbund organisierten Einzelkaufleute der Edeka-Zentrale nicht zuzurechnen seien. Insofern lägen die Voraussetzungen für eine Umsatzzurechnung gemäß der heranzuziehenden KMU-Empfehlung der Europäischen Kommission nicht vor. Es seien lediglich die Umsätze der Zentrale selbst und der Regionalgesellschaften heranzuziehen. Dadurch über-

stieg der Umsatz von Arla 20 Prozent des zu berücksichtigenden Umsatzes von Edeka. Der Anwendungsbereich der UTP-Regeln gem. § 10 Abs. 1 S. 2 AgrarOLkG war daher nicht eröffnet. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung hat Nichtzulassungsbeschwerde beim Bundesgerichtshof gegen diese Entscheidung eingelegt.

DM Vereinbarung von Retouren und nachträglichen Rabatten bei Auslistung

543. In einem weiteren Verfahren ging es um Vereinbarungen, die der Drogeriemarkt DM mit Lieferanten für den Fall traf, dass sich Produkte als kommerziell erfolglos erwiesen (BLE, Fallbericht, 516-05.02-02/24, 6. Oktober 2025). Diese sahen ein einseitiges Auslistungsrecht sowie Rückgaberechte und nachträgliche Preisnachlässe („Ertragsausgleich“) vor, mit denen Restbestände rabattiert abverkauft werden konnten. Ein Lieferant hatte sich über mangelnde Transparenz und nicht kalkulierbare Kosten beschwert. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung sah Anhaltspunkte für Verstöße gegen das Verbot der Rücksendung nicht verkaufter Erzeugnisse (§ 12 S. 1 AgrarOLkG), das Verbot einseitiger Vertragsänderungen (§ 15 Nrn. 4 und 6 AgrarOLkG) sowie gegen § 16 Abs. 1 Nr. 1 AgrarOLkG (Kostenübernahme durch den Lieferanten) und bezog auch das Umgehungsverbot des § 23 S. 2 Nr. 1 lit. h AgrarOLkG in ihre Bewertung ein. Sie betonte, dass das Absatzrisiko grundsätzlich beim Käufer liege.

544. Nach Gesprächen legte DM eine geänderte Konditionsvereinbarung vor: Retouren werden künftig auf Produkte mit mindestens zwölf Monaten Haltbarkeit beschränkt, Rückkaufvereinbarungen nur einzelfallbezogen und unter Beachtung der von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung aufgestellten Kriterien zur Regalpflege (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2022a) abgeschlossen. Zudem entfallen einseitige Auslistungsrechte zugunsten angemessener Mindestlistungsdauern. Finanzielle Beteiligungen der Lieferanten an Rabattaktionen sind nur nach transparenter Mengenoffenlegung und Verhandlungen zulässig. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung sah ihre Bedenken damit als ausgeräumt an und stellte das Verfahren ein.