

POLICY BRIEF

AUF EINEN BLICK

Die Monopolkommission empfiehlt, Eingriffe in die Agrarmärkte oder die Lieferketten für Lebensmittel zur Stärkung der Marktposition von Landwirtinnen und Landwirten nur behutsam und auf klarer Tatsachengrundlage vorzunehmen:

- Die Strukturen der Lieferkette für Lebensmittel in Deutschland weisen Anzeichen von möglichen Wettbewerbsproblemen und Marktmacht auf.
- Es bestehen bereits gegenwärtig diverse Instrumente zur Regulierung dieser Märkte, die teilweise erst seit kurzem Wirkung entfalten und deren Auswirkungen noch nicht abschließend geklärt sind.
- Eine abschließende Bewertung bleibt einer ausführlicheren Begutachtung vorbehalten.

Monopolkommission zur Wettbewerbssituation in der Lebensmittellieferkette

Die Lieferketten für Lebensmittel geraten regelmäßig im Kontext der Einnahmesituation von Landwirtinnen und Landwirten in den Fokus politischer Maßnahmen. Eingriffe in die Märkte mit dem Ziel, faire Vertragsbeziehungen in der Lieferkette sicher zu stellen und die womöglich bestehende missbräuchliche Ausnutzung von

Marktmacht zu unterbinden, bergen stets das Risiko von Wettbewerbsverzerrungen – auch zulasten derjenigen Marktteilnehmer, die eigentlich geschützt werden sollen. Sie sollten daher gestützt auf eine klare Tatsachengrundlage erfolgen.

Die Preissteigerungen bei Lebensmitteln, die in den letzten Jahren die allgemeine Inflation noch deutlich übertroffen haben, haben diesen Sektor verstärkt in den Fokus der öffentlichen Debatte gerückt. Die wirtschaftliche Situation der Landwirtinnen und Landwirte innerhalb der Lebensmittellieferkette hat dabei in den vergangenen Wochen besondere Aufmerksamkeit erhalten. Ein zentrales Element dieser Diskussion ist die Frage, ob die Abnehmer von Agrarprodukten oder andere Akteure in der Lebensmittellieferkette – insbesondere der Lebensmittel-einzelhandel (LEH) – über eine so hohe Nachfragemacht verfügen, dass ihnen gegenüber den Erzeugerinnen und Erzeugern landwirtschaftlicher Produkte eine übermächtige Verhandlungsposition zukommt. Dies könnte dazu beitragen, die Verteilung der Verkaufserlöse von Lebensmitteln immer stärker zu Lasten der Erzeugerinnen und Erzeuger entlang der Lieferkette in Richtung des LEH zu verschieben. Entsprechend wird über eine Vielzahl von Entlastungsmaßnahmen sowie Eingriffen in die Lieferkette zur Begrenzung der Ausübung eventuell bestehender Marktmacht diskutiert. Durch die stark international organisierten Lieferketten und die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte durch die EU betrifft diese Diskussion nicht nur die Situation in Deutschland, sondern wird in vergleichbarer Weise auch in anderen europäischen Staaten geführt.

Die Wertschöpfungskette auf den Agrarmärkten besteht aus mehreren miteinander verknüpften Stufen. Sie kann in landwirtschaftliche Vorprodukte (z.B. Betriebsmittel, Dünger), Erzeugung (Bauernhöfe), mehrere Stufen der Verarbeitung (Molkereien, Getreidemöhlen, Weiterverarbeitung zu Endprodukten und Verpackung), sowie Groß- und Einzelhandel (Supermärkte) unterschieden werden. Die langwierige Produktion landwirtschaftlicher Güter, der nur eingeschränkt planbare Produktionserfolg, die Art der Produktion und die teilweise bestehende Verderblichkeit landwirtschaftlicher Produkte können Gründe sein, die die Verhandlungsmacht von Landwirtinnen und Landwirten gegenüber ihren Abnehmerinnen und Abnehmern von Agrarprodukten schwächen. Dies kann prinzipiell zur Bildung von Ineffizienzen und Marktmacht in der Lieferkette beitragen. In der ökonomischen Forschung besteht mittlerweile ein breiter Konsens, dass Lebensmittelmärkte oft keine vollständig funktionierenden Wettbewerbsmärkte darstellen.¹

Eine datenbasierte Feststellung von Marktmacht und ihren Auswirkungen ist jedoch komplex. Zum einen kann Marktmacht auf verschiedenen Ebenen der Wertschöpfungskette auftreten und dabei unterschiedliche Formen annehmen. Oft wird – wie auch in der aktuellen Debatte – die Marktmacht des stark konzentrierten LEH gegenüber den Landwirtinnen und Landwirten thematisiert, auch wenn diese durch die zwischengelagerten Stufen der Lieferkette meist nicht in einer unmittelbaren Handelsbeziehung zueinander stehen. Grundsätzlich kann Marktmacht jedoch auch auf anderen Ebenen bestehen, wie der zwischengeschalteten Verarbeitungsebene (z. B. Hersteller von Markenprodukten) ebenso wie beim Angebot agrarwirtschaftlicher Betriebsmittel. Zum anderen besteht die Lebensmittellieferkette aus einer Vielzahl unterschiedlicher Produkte und Segmente, die jeweils separat betrachtet werden müssen.



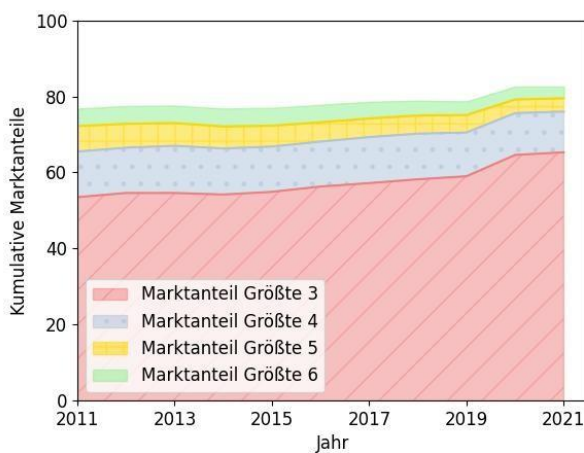
FORMEN VON MARKTMACHT

Bei der Betrachtung von Marktmacht kann zwischen verschiedenen Ausprägungen unterschieden werden.

- **Traditionelle Marktmacht** ermöglicht es Akteuren, höhere (bei Verkäufermacht) oder geringere (bei Käufermacht) Preise durchzusetzen. Dies führt zu Ineffizienzen im Markt und zu Wohlfahrtsverlusten. Die Macht wird dabei über eine Reduzierung der ge- bzw. verkauften Menge ausgeübt.
- **Verhandlungsmacht** wird dagegen im Verhandlungsprozess zwischen Käufer und Verkäufer eingesetzt, um Vorteile zu erlangen. Auch hier profitiert der marktmächtige Akteur auf Kosten der Gegenseite, allerdings kommt es nicht zwangsläufig zu Wohlfahrtsverlusten.
- **Gegengewichtige Marktmacht** kann auftreten, wenn mehrere miteinander interagierende Akteure marktmächtig sind. Dann gleicht z. B. die Marktmacht eines Käufers die vorhandene Marktmacht eines Verkäufers wieder aus.

Eine hohe Marktkonzentration kann ein Indiz für Marktmacht sein, muss aber nicht zwangsläufig hierauf hindeuten.² Im LEH ist historisch eine hohe Marktkonzentration festzustellen, die sich seit 2011 zudem weiter erhöht hat (vgl. Abbildung 1). Auch auf der Verarbeitungsebene lassen sich teilweise hohe Marktkonzentrationen erkennen.

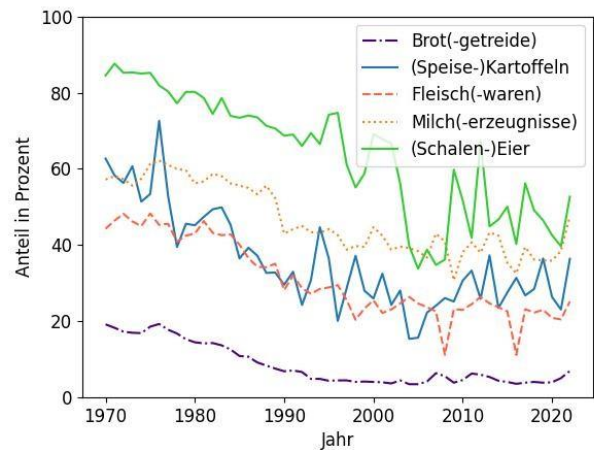
Abbildung 1: Marktanteile der größten Unternehmen im LEH (Food).



Quelle: Tradedimensions

Zudem zeigt sich, dass der Erlösanteil der Landwirtinnen und Landwirte an den Verkaufserlösen der Endprodukte in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gesunken ist (Abbildung 2). Wurden beispielsweise im Jahr 1970 Milcherzeugnisse aus deutscher Produktion im LEH verkauft, gingen durchschnittlich 57 Prozent des Verkaufspreises an die Erzeugung. Im Jahr 2020 waren es noch 36 Prozent. Auch dies ist zwar nicht zwangsläufig ein Zeichen von Marktmacht der Abnehmer, sondern kann auch durch veränderte Produktions- und Nachfragestrukturen bedingt sein. Beispielsweise fragen Endverbraucherinnen und Endverbraucher heute möglicherweise komplexere Produkte nach, deren Verarbeitung anspruchsvoller und kostenintensiver ist. Gleichzeitig sind auch die durchschnittlichen Kosten der Landwirtinnen und Landwirte (Einkaufspreise für landwirtschaftliche Betriebsmittel) stärker gestiegen, als die generierten Erzeugerpreise für landwirtschaftliche Produkte (siehe Abbildung 3). Beide Aspekte indizieren einen verschärften Preisdruck auf landwirtschaftliche Erzeugnisse. Sie lassen allerdings als alleinige Befunde noch nicht den Schluss einer stärker werdenden Nachfragemacht der Abnehmer landwirtschaftlicher Produkte zu.

Abbildung 2: Anteil der Verkaufserlöse der Landwirtschaft an den Verbrauchsausgaben für Nahrungsmittel (nur inländische Herkunft).



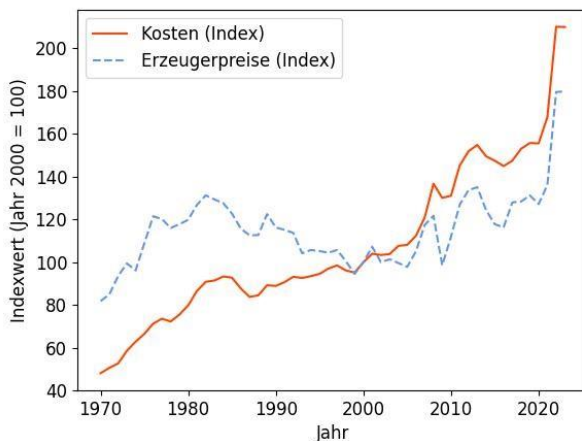
Quelle: Thünen-Institut

Hinzu kommt, dass sich auch die Anzahl der Höfe in Deutschland in den letzten Jahren verringert (um 12,2 Prozent zwischen 2010 und 2020) hat. Gleichzeitig hat sich jedoch die Durchschnittsfläche je Hof erhöht (von 55,8 ha auf 63,1 ha), sodass die insgesamt bewirtschaftete Fläche in diesem Zeitraum nahezu konstant blieb.³ Dieses sogenannte „Höfesterben“ wird im politischen Diskurs häufig als problematisch dargestellt, unter anderem weil die Landwirtschaft auch ökologische Aufgaben, z. B. im Rahmen der Landschaftspflege übernimmt. Aus ökonomischer Sicht kann dieser Konzentrationsprozess allerdings auch mit Effizienzvorteilen verbunden sein. So können größere Betriebe beispielsweise von Skalenvorteilen profitieren und ein etwaiges Marktmachtungleichgewicht verringern, da größere Höfe ein Gegengewicht zu marktmächtigen Akteuren auf den nachgelagerten Verarbeitungsebenen bilden können.

Insgesamt lassen sich bereits auf Basis dieser vorläufigen Betrachtung der Lebensmittellieferkette potentielle Indizien für bestehende Marktmacht feststellen, die sich zulasten der Landwirtinnen und Landwirte auswirken könnte. Der Sektor und seine Handelsbeziehungen sind jedoch komplex und die Datenverfügbarkeit teilweise unklar. Die Monopolkommission hält daher weitere Untersuchungen der Wettbewerbsdynamik auf diesen Märkten für notwendig, um einzelne Probleme als Grundlage für einen Vorschlag konkreter Maßnahmen klar identifizieren zu können. Um kurzfristig reagieren zu können, sollten insbesondere die bereits bestehenden Maßnahmen

zur Stärkung der Marktposition von Landwirtinnen und Landwirten (dazu sogleich, 1.) sowie zur Verhinderung des Missbrauchs von Marktmacht (dazu 2.) innerhalb der Lebensmittellieferkette in den Blick genommen werden. Diese werden daher im folgenden Abschnitt genauer betrachtet. Anschließend wird ein Ausblick auf einige darüberhinausgehende Maßnahmen gegeben.

Abbildung 3: Indexwerte der Erzeugerpreise und Kosten für landwirtschaftliche Betriebsmittel.



Quelle: Statistisches Bundesamt

Bestehende Maßnahmen zur Stärkung der Position von Landwirtinnen und Landwirten im Wettbewerb

1. Anbietermacht als Gegengewicht

Bereits jetzt wird landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben ermöglicht, durch Kooperationen untereinander oder eine gebündelte Vermarktung ihrer Erzeugnisse (wie sie beispielsweise im Rahmen von Erzeugergenossenschaften üblich ist) ihre Verhandlungsposition gegenüber ihren Abnehmern zu stärken. Solche Konzentrationen auf der Angebotsseite sollen neben individuellen Maßnahmen wie der Direktvermarktung oder der Fokussierung auf regionale Wertschöpfungsketten⁴ die Abhängigkeit der Landwirtinnen und Landwirte von der Nachfragemacht der Abnehmer reduzieren, indem diesen ein konzentrierteres Angebot gegenüber gestellt wird, was zu ausgeglicheneren Verhandlungspositionen führen kann.⁵ Außerdem können insbesondere kleine und mittlere Betriebe durch

die gemeinsame Nutzung von Produktions-, Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen Kosten einsparen.

Solche Absprachen sind zwar verboten, wenn sie eine Verfälschung des Wettbewerbs bewirken oder bezwecken (sog. Kartellverbot⁶), es bestehen allerdings besondere Ausnahmen für den Landwirtschaftssektor. Allgemein erlaubt sind Vereinbarungen zwischen Erzeugerbetrieben und deren Vereinigungen über die Erzeugung oder den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie über Produktionskooperationen (§ 28 GWB). Verbindliche Absprachen über Preise sind allerdings, abgesehen von bestimmten Ausnahmefällen grundsätzlich untersagt.⁷ Dies erschwert eine verbindliche gemeinsame Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Für Mitglieder von Erzeugerorganisationen oder Vereinigungen von Erzeugerorganisationen gilt diese Einschränkung allerdings nicht. Solche Agrarorganisationen dürfen sich nämlich ausdrücklich zum Ziel setzen, Angebote ihrer Mitglieder zu bündeln, gemeinsam zu vermarkten und dadurch die Erzeugerpreise zu stabilisieren.⁸ Das deutsche Kartellverbot gilt insoweit nicht, wenn die Agrarorganisation den Wettbewerb nicht vollständig ausschließt (§ 6 und § 4 Abs. 3 AgrarOLkG). Dies wird allerdings erst dann angenommen, wenn der Wettbewerb die ihm in der Marktwirtschaft obliegende Steuerfunktion überhaupt nicht mehr erfüllen kann.⁹ Agrarorganisationen wird dadurch ein relativ großer Spielraum zur gemeinsamen Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte ihrer Mitglieder eröffnet. Auch vom europäischen Kartellverbot finden sich vergleichbare Ausnahmen.¹⁰

2. Einschränkung der Nachfragemacht

Neben diesen Versuchen, die Erzeugerseite zu stärken, bestehen Instrumente, die die Ausnutzung der Verhandlungsmacht höherer Marktstufen, insbesondere des LEH, einschränken sollen, indem missbräuchliche oder als unfair empfundene Verhaltensweisen marktmächtiger Unternehmen untersagt werden.

Das allgemeine kartellrechtliche Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung hat im Agrarsektor und der Lebensmittellieferkette allerdings nur wenig Relevanz. Im Einzelfall kann eine solche marktbeherrschende Stellung zwar auch hier vorliegen. Insbesondere beim deutschen LEH konnte das Bundeskartellamt deren Voraussetzungen bisher allerdings nicht feststellen.¹¹ Bedeutsamer sind daher Regelungen, die nur an das Bestehen relativer Marktmacht anknüpfen. Hierzu

zählt insbesondere das sogenannte „Anzapfverbot“.¹² Es untersagt Unternehmen, abhängige Lieferanten zur Gewährung sachlich nicht gerechtfertigter Vorteile aufzufordern. Die relative Marktmacht setzt keine allgemeine Marktbeherrschung voraus, sondern eine bilateral im Verhältnis der Unternehmen zu ermittelnde Abhängigkeit des Lieferanten.¹³ Entscheidend ist dafür, ob der Geschäftsverkehr mit dem jeweiligen Abnehmer für die Aufrechterhaltung der Wettbewerbschancen eines Lieferanten erforderlich ist, oder ob die abgenommene Warenmenge auch bei anderen Nachfragern zumutbar abgesetzt werden kann.¹⁴ Das Bundeskartellamt hat im LEH eine solche Stellung bereits mehrfach festgestellt. Verstöße gegen das Anzapfverbot wurden insbesondere festgestellt, wenn Lebensmitteleinzelhändler anlässlich der Übernahme neuer Standorte von ihren Lieferanten sachlich nicht gerechtfertigte Rabatte oder Zahlungen verlangt haben („Hochzeitsrabatte“).¹⁵

Zwar wird der LEH regelmäßig nicht direkt von der Landwirtschaft beliefert, die Regelung kann aus zwei Gründen dennoch auch für Erzeuger landwirtschaftlicher Produkte vorteilhaft sein: Erstens kann in vielen Fällen auch eine Abhängigkeit der Landwirtinnen und Landwirte von ihren unmittelbaren Abnehmern bestehen, sodass in diesem Verhältnis das Anzapfverbot unmittelbar zu ihren Gunsten wirkt und von diesen selbst (gerichtlich) durchgesetzt werden kann. Zweitens kann ein Verbot missbräuchlicher Gestaltungen in der Lieferkette dazu führen, dass die dort tätigen Unternehmen und Zwischenhändler davon absehen, den durch solche Praktiken entstehenden Druck nach unten – in Form niedrigerer Preise oder weiterer missbräuchlicher Gestaltungen – bis an die landwirtschaftlichen Produzenten weiterzugeben (sog. Kaskadeneffekt).

Diesen Kaskadeneffekt sollen auch die Verbote unlauterer Handelspraktiken des Agrarorganisationen- und Lieferkettengesetzes (AgrarOLkG) nutzen. Es zielt ausdrücklich darauf ab, die Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Bevölkerung zu verbessern,¹⁶ indem bestimmte als unfair empfundene Praktiken der Abnehmer von Lebensmitteln in der gesamten Lieferkette untersagt werden. Dazu zählen insbesondere Vereinbarungen über Zahlungen des Lieferanten an den Käufer, die nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der Lieferung der jeweiligen Produkte stehen, sowie Praktiken, mit denen der Käufer sein Absatzrisiko missbräuchlich auf seine Lieferanten abwälzt.

Die meisten dieser als unfair empfundenen Handlungsweisen und Vereinbarungen werden durch das Gesetz vollständig untersagt. Daneben bestehen einige Regelungen, die Handelspraktiken nur noch dann zulassen, sofern sie zuvor zwischen den Parteien klar und eindeutig vereinbart wurden. Auf die unmittelbare Preisfestsetzung hat das Gesetz dagegen keinen Einfluss.¹⁷ Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Verbote ist ein pauschaliert zu ermittelnder höherer Umsatz des Käufers im Vergleich zum Lieferanten. Das Gesetz nimmt hierzu eine Einstufung der beteiligten Unternehmen in Umsatzstufen vor. Die Verbote finden nur Anwendung, wenn der Käufer einer höheren Stufe angehört als der Lieferant.

Neue Maßnahmen nur auf belastbarer Grundlage einführen!

In der aktuellen Debatte werden auch immer wieder neue, teils tiefgreifende Maßnahmen zur Regulierung der Lebensmittellieferkette bis hin zu konkreten Eingriffen in die freie Preisgestaltung diskutiert. Bei solchen Vorschlägen sollte stets bedacht werden, dass diese auch Auswirkungen entfalten können, die über den jeweils angedachten Schutz schwächerer Vertragspartner oder die Lösung vermeintlicher oder tatsächlich bestehender Wettbewerbsprobleme hinausgehen können und auch zulasten der eigentlich schutzbedürftigen Akteure gehen können. Insbesondere sollte darauf geachtet werden, dass durch Eingriffe in die Lieferkette nicht Fehlanreize geschaffen werden, die neue regulierungsbedürftige Probleme schaffen. Deswegen und angesichts der bereits bestehenden Regelungen, die teilweise intensive Eingriffe in den Markt und die freie Preisbildung darstellen und deren Auswirkungen noch nicht abschließend geklärt sind, warnt die Monopolkommission vor kurzfristig vorgenommenen neuen Eingriffen in die Lieferkette für Lebensmittel ohne belastbare Tatsachengrundlage.

So bestehen durch die schon genannten Regelungen in § 28 GWB und § 6 AgrarOLkG bereits jetzt Möglichkeiten für Landwirtinnen und Landwirte zur Kooperation und Konzentration des Angebotes gegenüber Abnehmern auf der nächsten oder übernächsten Marktstufe. Zwar bestehen dabei Einschränkungen, insbesondere in Bezug auf die gemeinsame Vermarktung von Agrarprodukten ohne die Mitgliedschaft in einer Erzeugerorganisation. Eine Weiterentwicklung im Sinne einer Auswei-

tung der bereits bestehenden Freistellungen vom Kartellverbot wäre daher denkbar, sieht sich jedoch Bedenken hinsichtlich des Wettbewerbsschutzes ausgesetzt. Insoweit ist auch darauf hinzuweisen, dass das Kartellverbot nicht nur die Marktgegenseite – in diesem Fall also die Abnehmer landwirtschaftlicher Produkte – vor einer Konzentration auf der Herstellerseite schützen soll, sondern auch konkurrierende Erzeugerbetriebe, die durch eine steigende Konzentration aus dem Markt gedrängt werden könnten. Eine Fortentwicklung der Freistellungen vom Kartellverbot sollte daher – wenn überhaupt – nur sehr sorgfältig erfolgen. Auf Basis der ihr zur Verfügung stehenden Erkenntnisse sieht die Monopolkommission zumindest für eine kurzfristige Ausweitung der Freistellungsregelungen angesichts der bereits bestehenden Ausnahmen keine Rechtfertigung.

Auch die Notwendigkeit, weitere Sonderbestimmungen des kartellrechtlichen Missbrauchsverbotes mit dem Ziel der Eingrenzung der Marktmacht des LEH bzw. innerhalb der Lieferkette für Lebensmittel einzuführen, sieht die Monopolkommission gegenwärtig nicht. Dies liegt an den Verboten des AgrarOLkG, die unter niedrigeren Voraussetzungen Anwendung finden und deren Auswirkungen auf die Märkte bislang noch nicht abschließend bewertet werden können.

Die Verbote unlauterer Handelspraktiken des AgrarOLkG finden vollumfänglich erst seit Juni 2022 Anwendung.¹⁸ Angesichts dieser kurzen Geltungsdauer ist noch keine abschließende Bewertung der Auswirkung der Regelungen auf die Markt- und Verhandlungsmacht innerhalb der Lieferkette für Lebensmittel möglich. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) als verantwortliche Durchsetzungsbehörde hat überhaupt erst 5 Verfahren auf Basis des AgrarOLkG abgeschlossen und noch keine Handelspraktik untersagt.¹⁹ Die 2023 durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft durchgeführte Evaluation der Vorschriften ist dementsprechend nur von begrenzter Aussagekraft.²⁰

Eine Weiterentwicklung des AgrarOLkG, beispielsweise durch ein Verbot weiterer Handelspraktiken oder eine Ausweitung des Anwendungsbereiches, sollte angesichts der damit einhergehenden Eingriffe in den Wettbewerb und die freie Preisbildung kurzfristig nur zurückhaltend vorgenommen werden. Zunächst sollte u.a. überprüft werden, ob sich angestrebte weitere Regelungsziele durch eine effektivere Durchsetzung der bereits bestehenden Vorschriften erreichen ließen, ohne

dass es einer erneuten Novellierung des Gesetzes bedarf. Die Erfahrungen der BLE bei der Durchsetzung des Gesetzes und die im Rahmen der Evaluation durchgeführten Erhebungen des BMEL indizieren, dass schon die bereits bestehenden Verbote nicht nur die missbräuchliche Ausnutzung von Verhandlungsmacht sanktionieren, sondern auch von beiden Seiten als fair empfundene Geschäftsmodelle und Handelspraktiken – wie die sogenannte „Regalpflege“ – untersagen.²¹ Insbesondere erhebliche Änderungen des Gesetzes, wie eine Ausweitung des Anwendungsbereiches über die bisher geregelten Umsatzschwellen hinaus oder die ebenfalls diskutierte Einführung einer Generalklausel könnten zwar eventuell bestehende Regelungslücken schließen, bergen angesichts des damit verbundenen intensiven Eingriffs in den Wettbewerb aber auch Risiken für die vermeintlich schwächere Marktseite. Auch die teilweise Befristung des Anwendungsbereiches bis zum 1. Mai 2025²² sollte deswegen nicht ohne weiteres zum Anlass einer allgemeinen Weiterentwicklung des Gesetzes genommen werden. Im Zweifelsfall wäre eine vorübergehende Verlängerung der Norm einer allgemeinen Überarbeitung des Gesetzes kurzfristig vorzuziehen.

Auch die ebenfalls diskutierte Anwendung der in Art. 148 der gemeinsamen Marktordnung für landwirtschaftliche Erzeugnisse²³ der EU (GMO) vorgesehenen Möglichkeit, Rohmilch verarbeitende Betriebe dazu zu verpflichten, Landwirtinnen und Landwirten für jede Rohmilchlieferrung einen schriftlichen Vertrag anzubieten, begegnet ähnlichen Bedenken. Ein solcher Vertrag müsste zwar bestimmte Mindestbestandteile wie den Preis oder eine Preisberechnungsmethode und die Liefermenge festlegen.²⁴ Dies hätte für Milchbauern Vorteile hinsichtlich der Rechtssicherheit sowie einer besseren Planbarkeit der Milchproduktion und würde auch die übliche Praktik einschränken, nach der Molkereien den Milchauszahlungspreis erst nach der Lieferung durch die Milchbauern frei festsetzen können. Denn ein einmal vereinbarter Preis darf durch Käufer von Lebensmitteln nicht ohne weiteres nachträglich geändert werden.²⁵

Der tatsächliche Nutzen einer Anwendung der in Art. 148 GMO eröffneten Möglichkeiten sollte allerdings nicht überschätzt werden. Auf genossenschaftliche Molkereien – und damit einen Großteil der Milchproduktion – findet die Vorschrift keine Anwendung, sofern deren Binnenorganisation die Milchlieferung bereits entsprechend regelt.²⁶ Zudem ermög-

licht Art. 148 GMO gerade keine Regelung der Inhalte des jeweiligen Vertrages, insbesondere des konkret vereinbarten Milchpreises.²⁷ Außerdem besteht bereits seit 2017 ein individueller Anspruch von Milchlieferanten auf den Abschluss eines schriftlichen Vertrages mit ebendiesen Inhalten.²⁸ Die Aktivierung des Art. 148 GMO würde daher im Vergleich zur bereits bestehenden Rechtslage im Wesentlichen nur die Möglichkeit der hoheitlichen Durchsetzung eröffnen. Die dafür ggf. notwendigen Dokumentations- und Nachweispflichten hätten zudem das kontraproduktive Potenzial, bei den Beteiligten – einschließlich der Milchbauern – für einen Zuwachs an bürokratischer Belastung zu sorgen.

Die Monopolkommission hält eine solche Maßnahme deswegen kurzfristig höchstens für sinnvoll, soweit sich bereits gegenwärtig konkrete Probleme der Ausnutzung überlegener Verhandlungspositionen durch die nachträgliche Festlegung von Rohmilchpreisen feststellen lassen und diese durch die staatliche Durchsetzung schriftlicher Verträge eingedämmt werden können. Die Ausgestaltung sollte in diesem Fall so erfolgen, dass sie nicht zu einer Belastung der Milcherzeuger mit zusätzlichen Dokumentations- und Nachweispflichten führt.

Perspektive: weitere Untersuchungen notwendig

Die kurzfristig zur Verfügung stehenden Informationen deuten darauf hin, dass marktmachtbezogene Wettbewerbsprobleme in der Lieferkette für Lebensmittel existieren könnten. Für konkrete Empfehlungen zur Ausgestaltung der Weiterentwicklung des regulatorischen Rahmens des Agrarsektors, insbesondere

für Eingriffe in die einzelnen Vertragsverhältnisse der Lieferkette, ist allerdings eine bessere Tatsachengrundlage betreffend etwaiger Wettbewerbsprobleme und die Auswirkungen bereits bestehender Instrumente notwendig.

Die Monopolkommission strebt an, die Lebensmittellieferkette nun noch gründlicher zu untersuchen und damit auch eine Grundlage für die Empfehlung möglicher Eingriffe entsprechend der politischen Fragestellungen zu schaffen. Dabei wird sie auch die Möglichkeit abwägen, gem. § 44 Abs. 4 GWB eine Sektoruntersuchung durch das Bundeskartellamt zu empfehlen.

Bis dahin wird von kurzfristigen Maßnahmen und Eingriffen in die Agrarmärkte sowie die Lieferketten für Lebensmittel abgeraten, um Wettbewerbsverzerrungen, die nicht nur die Marktmacht der Abnehmer von Lebensmitteln einschränken können, sondern sich auch zulasten der Erzeugerebene einschließlich der Landwirtinnen und Landwirte auswirken können, zu vermeiden.

Die Monopolkommission ist ein ständiges, unabhängiges Expertengremium, das die Bundesregierung und die gesetzgebenden Körperschaften auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik, des Wettbewerbsrechts und der Regulierung berät. Die Monopolkommission besteht aus fünf Mitgliedern, die auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen werden. Vorsitzender der Monopolkommission ist Prof. Dr. Jürgen Kühling.

KONTAKT

Monopolkommission
Kurt-Schumacher-Straße 8 · 53113 Bonn
vorsitzender@monopolkommission.de
www.monopolkommission.de

➔ Abonnieren Sie den Policy Brief bequem über unseren Mail-Newsletter:
www.monopolkommission.de/newsletter

¹ Bonanno, A./Russo, C./Menapace, L., Market power and bargaining in agri-food markets: A review of emerging topics and tools, *Agribusiness*, 34, 2018, S. 6–23.

² Tirole, J., Market Failures and Public Policy, *American Economic Review*, 105, 2015, S. 1665–1682.

³ Quelle: Eurostat.

⁴ Vgl. hierzu Zukunftskommission Landwirtschaft, *Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe*, 2021., <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/abschlussbericht-zukunftskommission-landwirtschaft.html>, Abruf am 31.01.2024.

⁵ Auf weitere Maßnahmen wie staatliche Eingriffe in die Preisbildung beispielsweise durch Umlagen, die direkt Landwirtinnen und Landwirten zugutekommen sollen, wird an dieser Stelle nicht eingegangen.

⁶ Das deutsche Kartellverbot gemäß § 1 GWB gilt unmittelbar, das europäische kraft sekundärrechtlicher Aktivierung (vgl. Art. 42 Abs. 1 AEUV i.V.m. Art. 206 Abs. 1 GMO).

⁷ Ausschließlich zulässig sind vertikale Preisbindungen bei der Sortierung, Kennzeichnung oder Verpackung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (§ 28 Abs. 2 GWB).

⁸ Vgl. § 8 AgrarOLkV.

⁹ Schweizer, in: Immenga/Mestmäcker, 7. Aufl. 2024, § 28 GWB Rn. 54.

¹⁰ Vgl. Art. 152 Abs. 1a, 209, 210 GMO; zudem besteht europarechtlich eine Freistellung für besondere Nachhaltigkeitsvereinbarungen gemäß Art. 210a GMO, die im deutschen Recht bisher keine Entsprechung hat.

¹¹ Dies gilt auch für eine mögliche kollektiv marktbeherrschende Stellung der großen Lebensmitteleinzelhändler in Deutschland, vgl. z.B. BKartA, Beschl. v. 17.03.2021, B2-85/20, Tz. 862- 882.

¹² § 20 Abs. 2 i.V.m. § 19 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 5 GWB.

¹³ Grave, in: Jaeger/Kokott/Pohlmann/Schroeder/Seeliger, *Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht*, 106. Lieferung, 8/2023, § 20 GWB Rn. 58 m.w.N.; Markert/Podszun, in: Immenga/Mestmäcker, 7. Aufl. 2024, § 20 GWB Rn. 7.

¹⁴ Grave, in: Jaeger/Kokott/Pohlmann/Schroeder/Seeliger, *Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht*, 106. Lieferung, 8/2023, § 20 GWB Rn. 58 – 60.

¹⁵ Vgl. BKartA, Beschl. v. 03.07.2014, B2-58/09; BKartA, Pressemitteilung vom 22. Juli 2021 – Verdacht auf Verstoß gegen das Anzapfverbot – Kaufland mo-

difiziert Sonderforderungen gegenüber Lieferanten, https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/22_07_2021_Kaufland_Anzapfverbot.html, Abruf am 31.01.2024.

¹⁶ Vgl. die Gesetzesbegründung BT-Drucks. 19/26102, S. 36; ebenso ErwGr. 1 und 7 der dem AgrarOLkG zugrundeliegenden UTP-Richtlinie (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. EU L 111 vom 25.04.2019, S. 59 – 72).

¹⁷ Ausdrücklich ErwGr. 22 UTP-RL.

¹⁸ In Kraft getreten ist das Gesetz zum 09.06.2021, bestehende Verträge waren bis zum 08.06.2022 an die Vorgaben anzupassen, § 58 Abs. 2 AgrarOLkG.

¹⁹ Vgl. insoweit die Tätigkeits- und Fallberichte der BLE unter https://www.ble.de/DE/Themen/Marktorganisation/UTP/UTP_Veroeffentlichungen.html, Abruf am 31.01.2024.

²⁰ Der Evaluationsbericht ist veröffentlicht als BT-Drucks. 20/9570.

²¹ Dabei übernehmen die Lieferanten typischerweise nicht nur die Lieferung der Ware, sondern entscheiden teilweise im eigenen Ermessen darüber, welche Ware jeweils angeboten wird und nehmen nicht verkaufte Ware wieder zurück, ohne dass der belieferte LEH diese bezahlen muss; dies wird durch die Verbote des AgrarOLkG teilweise eingeschränkt, was nicht nur vom LEH, sondern auch von einigen Lieferanten kritisiert wird, vgl. BMEL, Evaluationsbericht AgrarOLkG, BT-Drucks. 20/9570, S. 25 – 27; BLE Fallbericht v. 23.05.2022, S. 2; https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Marktorganisation/Unlautere-Handelspraktiken/Fallbericht_220523.pdf?__blob=publicationFile&v=5, Abruf am 05.02.2024.

²² § 10 Abs. 1 S. 2 AgrarOLkG.

²³ 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 des Rates, ABl. EU L 347 vom 20.12.2013, S. 671 – 854.

²⁴ Vgl. Art. 148 Abs. 2 lit. c GMO.

²⁵ § 15 Nr. 4 AgrarOLkG.

²⁶ Art. 148 Abs. 3 GMO.

²⁷ Art. 148 Abs. 4 GMO

²⁸ Art. 148 Abs. 1a i.V.m. Abs. 4 UAbs. 1 i.V.m. Abs. 2 lit. c GMO.