



Stellungnahme

anlässlich der Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Natur- und Verbraucherschutz, Landwirtschaft, Forsten und ländliche Räume am 10. April 2025, im Landtag Nordrhein-Westfalen, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf

zum Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/11339

„Hohe Lebensmittelpreise als Inflationstreiber – bessere Transparenz und mehr Verbraucherschutz durch eine Preisbeobachtungsstelle im Lebensmittelsektor“

I. Entwicklung der Endverbraucherpreis für Lebensmittel

In nahezu sämtlichen westeuropäischen Staaten sind die Nahrungsmittelpreise in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Zwar hat sich dieser Trend seit Ende des Jahres 2021 deutlich intensiviert, jedoch lagen die harmonisierten Verbraucherpreisindizes für Nahrungsmittel bereits 2020 auf einem deutlich höheren Niveau als noch 2015 oder gar 2005.

Die Preise für Lebensmittel & alkoholfreie Getränke in Deutschland sind laut Statistischem Bundesamt im Jahre 2024 im Vergleich zum Vergleichszeitraum des Jahres 2020 um 32,8 Prozent gestiegen, im Vergleich zum Jahre 1999 stiegen die Preise für Lebensmittel & alkoholfreie Getränke bis 2024 um 90,8 Prozent. Deutschland weist damit eine stärkere Preisentwicklung auf als vergleichbare europäische Märkte, wie zum Beispiel Frankreich, Italien und den Niederlanden. Größere Steigerungen der Verbraucherpreisindizes für Nahrungsmittel sind im Wesentlichen nur in den neueren EU-Mitgliedsstaaten Ostmitteleuropas und dem Baltikum beobachtbar. Dies ist nicht überraschend, da diese Länder, ausgehend von niedrigeren Niveaus, in den vergangenen Jahren zumeist ein höheres allgemeines Wirtschaftswachstum mit einhergehend größeren Preissteigerungen aufwiesen als Westeuropa. Allerdings ist in diesem Kontext zu berücksichtigen, dass Deutschland lediglich bei den Steigerungen für Nahrungsmittelpreise führend ist. Dies gilt nicht beim Preisniveau, dies betreffend wird im europäischen Vergleich ein Platz im Mittelfeld eingenommen (vgl. Lademann / Kleczka, Marktbeherrschung im LEH – Eine wettbewerbsökonomische Analyse der Handelsentwicklung und ihrer Folgen für Lieferanten und Verbraucher, S.107, 113).

II. Wettbewerb im deutschen Lebensmitteleinzelhandel

1. Konzentration im LEH, Auswirkungen auf die Lieferkette

Der zugrundeliegende Antrag thematisiert und problematisiert zurecht die Konzentration im deutschen LEH und die damit verbundenen Auswirkungen für die gesamte Lebensmittellieferkette.

In den letzten Jahrzehnten hat insbesondere der deutsche LEH einen fortschreitenden Konzentrationsprozess durchlaufen. Während 1999 noch acht große Handelsunternehmen zusammen einen Marktanteil von 70 Prozent bei den sogenannten „Fast Moving Consumer Goods“ erzielten, kommen die vier größten Lebensmitteleinzelhändler (EDEKA, REWE, ALDI, SCHWARZ), die ein Oligopol darstellen, in Deutschland inzwischen auf einen gemeinsamen Marktanteil von rund 85 Prozent. Aufgrund dieses Konsolidierungsprozesses sind die Hersteller von Konsumgütern darauf angewiesen, bei diesen Unternehmen des LEH dauerhaft gelistet zu sein, um die Endverbrauchermärkte zu erreichen.

Aus dieser Konzentration resultiert eine entsprechende Verhandlungsstärke gegenüber der KMU-geprägten Ernährungsindustrie, die sich im Übrigen auch auf Unternehmen erstreckt, die in internationale Konzernstrukturen eingebunden sind. Denn jedes einzelne dieser Unternehmen wird eigenwirtschaftlich betrachtet und muss mit seinen jeweils eigenen Produkten „am Markt bestehen“ und damit den „Flaschenhals“ LEH passieren, um die Endkonsumenten zu erreichen. Darüber

hinaus können diese Händler über ihre korrespondierenden Eigenmarkenprodukte zusätzlichen Druck auf die Verfügbarkeit der begrenzten Regalflächen ausüben und die Lieferanten zu Zugeständnissen zwingen. Daraus resultiert, dass die marktstarken Händler gegenüber ihren Lieferanten in der Regel Konditionen durchsetzen, die lieferantenseitig als ökonomisch nicht nachhaltig qualifiziert werden.

Ein Ausdruck dieser Verhandlungsmacht besteht ferner darin, dass für die Aufnahme von Vertragsverhandlungen seitens des Handels regelmäßig Vorbedingungen gemacht werden, die insbesondere die Einbindung von Einkaufskooperationen und -kontoren, das Akzeptieren von Eingangs- bzw. Vorabkonditionen, Mindestzahlungsziele, logistische Zusatzleistungen und kurzfristige Stornierungsmöglichkeiten zum Gegenstand haben.

2. *Preissetzung durch den LEH*

Die im SPD-Antrag getroffene Aussage, dass ein erheblicher Teil des jüngsten Anstiegs der Lebensmittelpreise nicht durch Erzeuger- und Energiepreisanstiege erklärt werden könne, ist grundsätzlich zutreffend. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass Grenz- bzw. variable Kosten (z.B. höhere Energie- und Rohstoffkosten) industrieseitig in den weitaus meisten Fällen nicht oder nur unterproportional gegenüber den großen Akteuren des LEHs durchgesetzt werden können. Noch geringer ist die Erfolgsquote im Bereich der Fertigungslöhne und Fix-/Gemeinkosten (vgl. Lademann / Kleczka S. 85).

Die Preise, die Konsumenten in den Filialen des LEH für Lebensmittel zu zahlen haben, werden von den Handelsunternehmen gesetzt. Der vorliegende Anstieg der Verbraucherpreise für Nahrungsmittel ist zu einem nicht unerheblichen Umfang auf die Marktkonzentration im LEH und die dadurch gewonnenen Preissetzungsspielräume der dominierenden Handelsunternehmen zurückzuführen. Dies belegen auch die Ergebnisse von Renditevergleichen zwischen Ernährungsindustrie und LEH, die tendenziell höhere Eigenkapitalrenditen des LEH belegen. Daraus lässt sich ableiten, dass die Konzentration im LEH offenbar den Bereich effizienzsteigerender Strukturveränderungen hinter sich gelassen hat und nunmehr der Inflation Vorschub leistet (vgl. Lademann / Kleczka S. 144).

III. **Vorschlag einer Preisbeobachtungsstelle**

Der SPD-Antrag fordert unter Bezugnahme auf eine Machbarkeitsstudie der Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV) die Einführung einer „Preisbeobachtungsstelle“ um Fehlentwicklungen in den Bereichen „Transparenz“ und „Marktkontrolle“ im Lebensmittelsektor entgegenzuwirken. Dies ist aus den nachfolgend aufgeführten Gründen nicht zielführend:

1. *Preistransparenz in der Lebensmittellieferkette*

Es sind bereits Vorgaben und Strukturen vorhanden, die hinsichtlich der Preisentwicklung im Lebensmittelsektor zahlreiche Daten zur Verfügung stellen

und damit eine entsprechende Transparenz gewährleisten. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) erfasst zur Umsetzung der Transparenzvorgabe der EU (EU-Verordnung Nr. 1746/2019) und zur Stärkung der Erzeuger in der Wertschöpfungskette seit dem Jahr 2021 Preise vom landwirtschaftlichen Erzeuger, über den Verarbeiter und den Verkäufer bis zum Verbraucher verschiedener Produktbereiche, die an die EU gemeldet werden. In diesem Kontext stellt die Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (AMI) im Auftrag des Bundes und der Länder teilweise wöchentlich Berichte zur Marktentwicklung mit Mengen und Preisen sowie Marktanalysen auf Erzeuger- und auf Verbraucherebene zu verschiedenen Agrarproduktbereichen zur Verfügung. Bezüglich der Endverbraucherpreise bestehen aus der Preisangabenrichtlinie (RL 98/6/EG) Transparenzpflichten. Ferner hat die Europäische Kommission im April 2024 die Agriculture and Food Chain Observatory (AFCO) eingerichtet, um das Funktionieren der Märkte im Agrar- und Lebensmittelbereich sicherzustellen. Hier sollen entsprechende Daten, Zahlen und Fakten zusammengeführt werden, die aus den Mitgliedstaaten gemeldet werden. Unabhängig davon haben Verbraucher vielfältige Möglichkeiten, sich über unterschiedliche Angebote der Wettbewerber im Lebensmitteleinzelhandel zu informieren und ihren Konsum danach auszurichten.

Im Hinblick auf die Preissetzung zwischen Unternehmen in der Lebensmittellieferkette bestehen wegen der Vertragsfreiheit und dem Schutz von Geschäftsgeheimnissen keine Transparenzpflichten. Wegen der Komplexität dieser Wertschöpfungskette wäre eine entsprechende Datenerhebung auch nicht praktikabel. Die Ernährungsindustrie in Deutschland stellt rund 170.000 verschiedene Artikel zur Verfügung, unberücksichtigt sind dabei die unterschiedlichen Verpackungsgrößen und -formen. Jährlich findet ein Austausch von rund 40.000 Artikeln statt, wobei sich von den neuen Artikeln rund 13.000 über zwei Jahre hinaus in den Verkaufsregalen behaupten. Der LEH bietet in seinen Filialen bis zu 60.000 Artikel an. Alleine dieser Ausschnitt der Wertschöpfungskette belegt die große Anzahl an zugrundeliegenden Preisbildungsprozessen, deren Erfassung im Rahmen einer Preisbeobachtung eher zu „Datenfriedhöfen“ als einem substantiellen Transparenzgewinn führen würde. Allerdings, dies ist absehbar, wären mit der intendierten Preisbeobachtung zusätzlicher bürokratischer Aufwand mit einhergehenden Kosten verbunden.

Das mit dem vorliegenden Antrag verbundene VZBV-Konzept einer Preisbeobachtungsstelle sieht, soweit ersichtlich, vor, detaillierte Einblick in die Margen entlang der Wertschöpfungskette zu ermöglichen. Dies ist kategorisch abzulehnen. Denn dies könnte dazu führen, dass Gewinne einzelner Akteure politisch hinterfragt und Gegenstand von Regulierungsüberlegungen werden, die sich mit den marktwirtschaftlichen Prinzipien des freien Wettbewerbs und der freien Preisbildung nicht vereinbaren lassen.

Es ist nicht die Aufgabe des Staates, festzulegen, wer welche Gewinne machen darf. Eine solche Behörde würde den Wettbewerb behindern, Geschäftsgeheimnisse unterlaufen und einen Schritt in Richtung Planwirtschaft bedeuten. Gewinnerzielung ist die Voraussetzung für den Bestand von Unternehmen und deren Investitionen sowie entsprechende Steuereinnahmen des Staates.

2. Unzureichende Marktkontrolle im Lebensmittelsektor, Ursachen und Handlungsoptionen

Der zugrundeliegende Antrag bemängelt zutreffender Weise eine Fehlentwicklung im Bereich Marktkontrolle des Lebensmittelsektors. Deren Ursache ist die Konzentration im LEH, die zu einem Oligopol geführt hat. Diese Handelskonzentration ist in den vergangenen Jahren nicht organisch, sondern vor allem auf der Grundlage von Unternehmenszusammenschlüssen seit den 1990er Jahren erfolgt. Dessen lagen sowohl einzelne Standorte von Händlern als auch ganze Unternehmen zugrunde. Im Ergebnis ist diese kartellrechtliche Praxis aus Sicht der Ernährungsindustrie unbefriedigend. Durch sie hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der Hersteller, auch in den anderen Bereichen der Lebensmittellieferkette, verschlechtert. Zudem hat sich die Konsumentenwohlfaht angesichts eines reduzierten Innovationsniveaus und gestiegener Endverbraucherpreise reduziert.

Der daraus resultierende Änderungsbedarf muss bei der Ursache dieser Fehlentwicklung ansetzen. Auch dies betreffend ist eine Preisbeobachtungsstelle ein untaugliches Instrument. Ein erster Ansatz besteht darin, zunächst einmal dafür Sorge zu tragen, dass die bestehende Handelskonzentration nicht durch die Genehmigung weiterer Zusammenschlussvorhaben forciert wird. Sofern das bestehende Viereroligopol (EDEKA, REWE, ALDI und Schwarz) als marktbeherrschend eingestuft wird, könnten diese Unternehmen der Missbrauchsaufsicht unterstellt werden. Auf dieser Grundlage wäre es möglich, zukünftige Zusammenschlussvorhaben unter Beteiligung eines Oligopolisten leichter zu untersagen.

Desweiteren bedarf es einer Stärkung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht, insbesondere in Abhängigkeitssituationen. Dies betreffend sollte eine gesetzliche Vermutungsregelung eingeführt werden die besagt, wann von einer nachfragebedingten Abhängigkeit auszugehen ist. Darüber hinaus wäre diese Missbrauchsaufsicht mit einem Verbandsklagerecht zu flankieren, da das bestehende Klagerecht von Anbietern vor dem Hintergrund der „Ross- und Reiterproblematik“ in der Regel ins Leere geht.

Entsprechendes gilt für das AgrarOLkG, das auf der Grundlage der in 2023 vorgenommenen Evaluierung bislang nur unzureichend weiterentwickelt worden ist (Novelle 2024). Zwar hat das AgrarOLkG, dies belegt der Evaluierungsbericht des BMEL, teilweise zu positiven Effekten geführt. Gleichwohl ist jedoch festzustellen, dass zahlreiche Lieferanten, das betrifft insbesondere das Verhältnis Industrie / LEH, nach wie vor mit unfairen Handelspraktiken konfrontiert werden. Die zugrundeliegende Richtlinie über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette (RICHTLINIE (EU) 2019/633 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. April 2019) sollte als EU-weit unmittelbar geltende Verordnung ausgestaltet werden, die keine Umsatzschwellen enthält. Dann könnten auch marktmächtigere Unternehmen effektiv gegen einzelne Handelspraktiken gerichtlich vorgehen und so auch für KMU bessere Bedingungen schaffen.

IV. Fazit

Deutschland weist in den vergangenen Jahren einen signifikanten Anstieg der Endverbraucherpreise für Nahrungsmittel auf. Das Preisniveau bewegt sich im europäischen Vergleich im Mittelfeld. Der LEH ist für die Ernährungsindustrie der wichtigste Absatzkanal. Die Konzentration in diesem Bereich hat zu einer Verhandlungsmacht der führenden Akteure im LEH geführt, mit der vielfach die Anwendung von unfairen Handelspraktiken und der Missbrauch von Marktmacht verbunden ist, der die gesamte Lebensmittellieferkette belastet, auch die Verbraucher. Diese Fehlentwicklung lässt sich nur mit Maßnahmen beheben, die an deren Ursache ansetzen, nämlich der Konzentration im LEH. Eine Preisbeobachtungsstelle ist vor dem Hintergrund der bestehenden Datenfülle ein untaugliches Instrument, das mit erheblichem bürokratischen Aufwand verbunden ist, ohne einen adäquaten Nutzen zu stiften.

Berlin, den 3. April 2025

Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e. V. (BVE)

In der Ernährungsindustrie erwirtschaften 5.991 Betriebe einen jährlichen Umsatz von 218,5 Mrd. Euro. Mit 637.000 Beschäftigten ist diese Branche der viertgrößte Industriezweig Deutschlands. Dabei ist die Branche klein- und mittelständisch geprägt: 90 Prozent der Unternehmen der deutschen Ernährungsindustrie gehören dem Mittelstand an. Die Exportquote von 35 Prozent zeigt, dass Kunden auf der ganzen Welt die Qualität deutscher Lebensmittel schätzen.