

# Auswirkungen von Regulierungsmaßnahmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette

Ein Gutachten im Auftrag des Bundesverbands des Deutschen  
Lebensmittelhandels e.V. (BVLH)

*Januar 2026*

## Autoren

Daniel Fritz  
Peter Schweinsberg  
Dr. Susanne Thorwarth

#### Rechtlicher Hinweis

Dieses Gutachten wurde von der Düsseldorf Competition Economics GmbH („DCE“) im Auftrag des Bundesverbands des Deutschen Lebensmittelhandels e.V. („BVLH“) erstellt. Die abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen erfolgten nach bestem Wissen von DCE und nach den anerkannten Regeln der wissenschaftlichen Praxis. Dieses Gutachten dient ausschließlich dem Auftraggeber, es hat keine Schutzwirkung gegenüber Dritten und begründet daher keinerlei Haftung von DCE für Ansprüche oder Schäden Dritter gleich aus welchem Rechtsgrund, die aus der Kenntnis oder Nutzung dieses Gutachtens oder daraus resultierenden Handlungen entstehen können.

#### Kontaktperson

Dr. Susanne Thorwarth

Tel: +49 211 130 666 31 | E-Mail: [thorwarth@dus-competition.de](mailto:thorwarth@dus-competition.de)

## Executive Summary

### Zentrale Ergebnisse auf einen Blick

- **Internationale Marktintegration begrenzt die Wirksamkeit nationaler Eingriffe:** Weltmarktpreise setzen den maßgeblichen Referenzrahmen für zentrale Agrarmärkte.
- **Preisregulierungen im Agrarsektor (z. B. Mindestpreise, Kostendeckungsvorgaben) sind kein geeignetes Instrument,** um Erzeugereinkommen nachhaltig zu stabilisieren oder zu erhöhen.
- **Regulatorische Preiseingriffe führen zu höheren Verbraucherpreisen und Importausweichreaktionen,** ohne die strukturellen Ursachen niedriger Erzeugerpreise zu beheben.
- **Mehr Regulierung geht empirisch nicht mit höheren Erzeugerpreisen einher:** Im Ländervergleich zeigt sich kein positiver Zusammenhang zwischen Regulierungsintensität und Einkommensniveau der Landwirte.
- **Politische Eingriffe verlangsamen notwendige Marktanpassungen und Strukturwandel,** erhalten nicht wettbewerbsfähige Strukturen und verursachen hohe volkswirtschaftliche Kosten.

### Kernaussagen des Gutachtens

Die Wirksamkeit nationaler Regulierungsmaßnahmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette ist strukturell durch die internationale Marktintegration begrenzt. Für zentrale Agrarmärkte wie Milch, Schweinefleisch und Weizen wird ein erheblicher Teil der Produktion international gehandelt. Weltmarktpreise setzen damit einen maßgeblichen Referenzrahmen für die Erzeugerpreisbildung, an dem sich nationale Preisniveaus orientieren. Nationale Eingriffe in Preis- oder Vertragsmechanismen können diese internationale Preisbindung nicht aufheben, sondern entfalten ihre Wirkung lediglich innerhalb der durch globale Angebots- und Nachfrageverhältnisse gesetzten Grenzen.

Die ökonomischen Wirkungen direkter Preiseingriffe, etwa in Form kostenbasierter Mindestpreise, Kostendeckungsvorgaben oder Regelungen zur Preisweitergabe wirken unmittelbar auf den Preismechanismus, ohne die maßgeblichen preisbestimmenden Faktoren auf international integrierten Agrarmärkten zu verändern. Aufgrund der engen Orientierung der Erzeugerpreise an Weltmarktpreisen lassen sich Erzeugereinkommen durch nationale Preisregulierungen nicht dauerhaft stabilisieren oder erhöhen.

Mit regulatorischen Preiseingriffen sind aus ökonomischer Sicht Wohlfahrtsverluste verbunden. Eingriffe in die freie Preisgestaltung erhöhen Transaktions- und Verwaltungskosten und beeinträchtigen die Effizienz der Ressourcenallokation. Werden Preise auf vorgelagerten Stufen durch Eingriffe angehoben, steigen die Beschaffungskosten für nachgelagerte Verarbeitungs- und Handelsstufen. Diese Kostensteigerungen können in wettbewerblich organisierten Absatzmärkten nur begrenzt intern aufgefangen werden und schlagen sich daher tendenziell in höheren Endverbraucherpreisen nieder. Zugleich entstehen Anreize für Importausweichreaktionen, da Anbieter aus weniger regulierten Märkten zu günstigeren Konditionen anbieten können. Die strukturellen Ursachen niedriger Erzeugerpreise werden dadurch nicht adressiert.

## Ergebnisse der empirischen Analyse

Die empirische Analyse stützt diese Befunde anhand eines neu entwickelten Regulierungsindex, der die Regulierungsintensität in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten systematisch vergleichbar macht. Der Regulierungsindex bildet sowohl die Umsetzung der UTP-Richtlinie als auch weitergehende nationale Regelungen ab und bewertet diese nach ihrem Eingriff in Preis- und Vertragsfreiheit. Der Ländervergleich für zentrale Agrarprodukte wie Rohmilch, Schweinefleisch und Weizen zeigt eindeutig:

- **Stärker regulierte Länder erzielen keine höheren Erzeugerpreise** als Länder mit moderaterer Regulierung.
- Teilweise liegen die Erzeugerpreise in Ländern mit hoher Regulierungsintensität sogar systematisch unter denen weniger regulierter Länder.
- Ein systematischer **positiver Zusammenhang zwischen Regulierungsintensität und Einkommensniveau der Landwirte** lässt sich empirisch **nicht nachweisen**.

Diese Ergebnisse stehen im Einklang mit den theoretischen Erwartungen zur internationalen Marktintegration der Agrar- und Lebensmittelmärkte.

## Fazit und politische Implikationen

Aus ökonomischer Sicht legen die Ergebnisse nahe, regulatorische Eingriffe in Preis- und Vertragsmechanismen kritisch zu hinterfragen. Nationale Regulierungen können die internationale Preisbindung der Agrarmärkte nicht aufheben und sind daher ungeeignet, Erzeugerpreise nachhaltig zu erhöhen. Stattdessen ist davon auszugehen, dass sie ökonomische Wohlfahrtsverluste verursachen, indem sie Preissignale verzerren, Anpassungs- und Effizianzanreize schwächen, Transaktions- und Verwaltungskosten erhöhen, notwendige Marktanpassungen verzögern, nicht wettbewerbsfähige Strukturen stabilisieren und zu höheren Verbraucherpreisen beitragen.

Die zunehmende Heterogenität der Regulierung innerhalb der Europäischen Union verschärft diese Problematik zusätzlich. Unterschiedliche nationale Vorgaben erschweren grenzüberschreitende Geschäftsbeziehungen, erhöhen die Komplexität für Unternehmen und beeinträchtigen die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes, ohne nachweisbare Vorteile für landwirtschaftliche Erzeuger zu generieren.

Eine evidenzbasierte Weiterentwicklung des regulatorischen Rahmens sollte daher stärker an den strukturellen Ursachen der Einkommenssituation in der Landwirtschaft ansetzen und die Funktionsmechanismen international integrierter Märkte berücksichtigen. Regulierungsansätze, die in die Preisbildung eingreifen, sind kein geeignetes Instrument, um die wirtschaftliche Situation landwirtschaftlicher Erzeuger nachhaltig zu verbessern.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</b>	<b>6</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>7</b>
<b>2. Marktwirtschaftliche Mechanismen in der Lebensmittelkette</b>	<b>9</b>
2.1 Grundlagen der Preisbildung und Funktion von Märkten	9
2.2 Die Lebensmittelkette: Akteure und Preisbildungsmechanismen	12
2.2.1 Akteure entlang der Lebensmittelkette	12
2.2.2 Preisbildung entlang der Lebensmittelkette	15
2.2.3 Zwischenfazit	18
<b>3. Regulierungsmaßnahmen und ihre ökonomischen Effekte</b>	<b>20</b>
3.1 Regulierungsmaßnahmen in der EU	20
3.2 Ökonomische Wirkungsweisen von Regulierungsmaßnahmen	22
<b>4. Regulierungsindex</b>	<b>27</b>
4.1 Regulatorischer Rahmen	28
4.1.1 UTP-Richtlinie	29
4.1.1.1 Anwendungsbereich	29
4.1.1.2 Schwarze Liste	30
4.1.1.3 Graue Liste	32
4.1.2 Nationale Gesetze	33
4.1.2.1 Regulierungsmaßnahmen mit stärkstem Einfluss	34
4.1.2.2 Weitere nationale Regulierungsmaßnahmen	35
4.2 Entwicklung des Regulierungsindex	36
4.3 Erzeugerpreise als Vergleichsmaßstab	39
4.4 Zusammenhang zwischen Regulierungsindex und Erzeugerpreisen	42
<b>5. Fazit</b>	<b>46</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>49</b>
<b>Anhang</b>	<b>50</b>

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Funktionen des Preismechanismus	10
Abbildung 2:	Warenfluss von inländisch produziertem Schweinefleisch	15
Abbildung 3:	Regulierungsindex im Ländervergleich	39
Abbildung 4:	Gegenüberstellung Regulierungsindex und Erzeugerpreisindex – Rohmilch	42
Abbildung 5:	Gegenüberstellung Regulierungsindex und Erzeugerpreisindex – Schweinefleisch	43
Abbildung 6:	Gegenüberstellung Regulierungsindex und Erzeugerpreisindex – Weizen	44
Tabelle 1:	Produktion, Export und Selbstversorgungsgrad von Schweinefleisch, Milch bzw. Milcherzeugnissen und Weizen in Deutschland	17
Tabelle 2:	Übersicht über die nationalen Gesetze zur Umsetzung der UTP-Richtlinie	28
Tabelle 3:	Schwarze Liste der UTP-Richtlinie	30
Tabelle 4:	Graue Liste der UTP-Richtlinie	32
Tabelle 5:	Nationale Gesetze – stärkster Einfluss	34
Tabelle 6:	Erstellung des Erzeugerpreisindex	41
Tabelle A 1:	Jährliche Erzeugerpreise für Rohmilch, Schweinefleisch und Weizen für alle Länder für das Jahr 2025	50
Tabelle A 2:	Jährliche Erzeugerpreise für Rohmilch, Schweinefleisch und Weichweizen für alle Länder für das Jahr 2024	50
Tabelle A 3:	Nationale Gesetze – moderater Einfluss	51
Tabelle A 4:	Nationale Gesetze – geringer Einfluss	51
Tabelle A 5:	Nationale Gesetze – zusätzliche Regulierungsmaßnahmen in Ungarn	52
Tabelle A 6:	Nationale Gesetze – zusätzliche Regulierungsmaßnahmen in der Slowakei	52
Tabelle A 7:	Übersicht über alle Bewertungsfaktoren der Regulierungsmaßnahmen inklusive Faktor für den Anwendungsbereich	54

## 1. Einleitung

Die Agrar- und Lebensmittelversorgungskette verbindet landwirtschaftliche Erzeuger über verschiedene Verarbeitungs- und Handelsstufen mit Millionen von Endverbrauchern. Wie Preise sich entlang dieser Kette bilden, wie Wertschöpfung verteilt wird und welche Rolle staatliche Eingriffe dabei spielen können oder sollten, sind Fragen von erheblicher wirtschaftspolitischer Bedeutung.

In den vergangenen Jahren haben europäische und nationale Gesetzgeber umfassende Regulierungsmaßnahmen erlassen, die tief in die Geschäftsbeziehungen zwischen den Akteuren der Lebensmittelkette eingreifen. Mit der EU-Richtlinie 2019/633 über unlautere Handelspraktiken<sup>1</sup> („UTP-Richtlinie“) wurde ein regulatorischer Rahmen geschaffen, der bestimmte Geschäftspraktiken verbietet, Zahlungsfristen vorschreibt und Vertragsbeziehungen detailliert regelt. Die Mitgliedstaaten haben diese Vorgaben höchst unterschiedlich umgesetzt. Während sich einige Länder eng an den Vorgaben der EU orientieren, gehen andere deutlich weiter. Darüber hinaus haben verschiedene Länder zusätzliche nationale Regelungen eingeführt. Diese Regulierungsvielfalt führt zu einer fragmentierten Landschaft, in der Unternehmen je nach Standort mit fundamental unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen konfrontiert sind.

Solche Maßnahmen verfolgen das Ziel, strukturelle Ungleichgewichte zwischen den Akteursgruppen zu verringern, unlautere Handelspraktiken zu unterbinden, die Versorgungssicherheit zu sichern und letztlich die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Erzeuger zu verbessern. Es ist unklar, ob bzw. inwieweit die vorgeschlagenen Regulierungsmaßnahmen ihre intendierten Ziele tatsächlich erreichen können. Dabei muss insbesondere in Frage gestellt werden, ob regulatorische Eingriffe unbeabsichtigte Marktverzerrungen oder Ineffizienzen hervorrufen können, die den angestrebten Nutzen für landwirtschaftliche Erzeuger konterkarieren oder deren wirtschaftliche Situation unverändert lassen.

Diese Fragestellung ist von erheblicher praktischer Bedeutung. Landwirtschaftliche Betriebe und Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft müssen sich auf verlässliche Rahmenbedingungen einstellen können. Fehlgeleitete Regulierungen binden nicht nur Ressourcen durch Bürokratie, sondern können auch ökonomische Fehlanreize setzen und langfristig die Wettbewerbsfähigkeit ganzer Branchen beeinträchtigen. Das vorliegende Gutachten geht dieser Frage systematisch nach. Es verbindet ökonomische Theorie mit empirischer Analyse, um die Wirksamkeit unterschiedlich intensiver Regulierungsregime zu bewerten. Dabei liegt der Fokus auf einer konkreten Frage: Führen strengere Regulierungen zu höheren Erzeugerpreisen und verbessern damit die Einkommenssituation der Erzeuger?

Die Untersuchung gliedert sich in drei Hauptteile. Der erste Teil legt die analytischen Grundlagen, indem die ökonomischen Mechanismen der Preisbildung in marktwirtschaftlichen Systemen dargestellt und auf die spezifischen Strukturen der Lebensmittelkette angewendet werden. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Rolle internationaler Märkte und der Frage, wie Weltmarktpreise die Preisbildung auf nationaler Ebene beeinflussen (vgl. Kapitel 2). Der zweite Teil untersucht die derzeitigen Regulierungsmaßnahmen unter Berücksichtigung ökonomischer Theorien zur Funktionsweise von Märkten und Preisen. Es wird

---

<sup>1</sup> Europäisches Parlament (2019), Richtlinie (EU) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/633/oj?locale=de>.

analysiert, welche Auswirkungen solche Eingriffe aus theoretischer Perspektive haben können und welche Grenzen ihrer Wirksamkeit bestehen (vgl. Kapitel 3). Der dritte Teil überführt diese theoretischen Erkenntnisse in eine empirische Untersuchung. Hierfür wird ein Regulierungsindex entwickelt, der die unterschiedliche Stringenz der Regulierung in sieben EU-Mitgliedstaaten systematisch erfasst und quantifiziert. Diesem Index werden die tatsächlichen Erzeugerpreise für ausgewählte Erzeugnisse gegenübergestellt. Die Ergebnisse dieser Gegenüberstellung erlauben es, Rückschlüsse über den Zusammenhang zwischen Regulierungsintensität und Erzeugerpreisen zu ziehen (vgl. Kapitel 4). Kapitel 5 schließt mit einem Fazit.

## 2. Marktwirtschaftliche Mechanismen in der Lebensmittelkette

Die Frage nach der Preisbildung und der Verteilung von Wertschöpfung in der Lebensmittelkette ist Gegenstand intensiver gesellschaftlicher und politischer Debatten. Um diese Diskussionen fundiert führen zu können, bedarf es eines grundlegenden Verständnisses der marktwirtschaftlichen Mechanismen, die der Preisbildung zugrunde liegen. Preise sind nicht willkürlich festgelegt, sondern das Ergebnis komplexer Marktprozesse, in denen vielfältige Faktoren zusammenwirken. Die Beurteilung der Angemessenheit von Preisen und der Einkommensverteilung entlang der Wertschöpfungskette setzt voraus, dass die zugrunde liegenden ökonomischen Zusammenhänge systematisch untersucht und eingeordnet werden.

Das vorliegende Kapitel stellt daher zunächst in Abschnitt 2.1 die allgemeinen Grundlagen der Preisbildung in marktwirtschaftlichen Systemen dar. Dies umfasst die fundamentalen Mechanismen von Angebot und Nachfrage, die Funktionen des Preises als Informations- und Anreizinstrument, die Bedeutung von Marktstrukturen und Verhandlungsmacht sowie die räumliche und zeitliche Verflechtung von Märkten auf nationaler, europäischer und globaler Ebene. Diese Darstellung bildet die Basis zum Verständnis der Besonderheiten in der Lebensmittelkette. Darauf aufbauend werden in einem zweiten Schritt in Abschnitt 2.2 die spezifischen Strukturen, Akteure und Preisbildungsmechanismen der Lebensmittelkette analysiert. Die Lebensmittelkette weist Besonderheiten auf, die sie von anderen Wertschöpfungsketten unterscheiden und die für das Verständnis der Preisbildung zentral sind. Hierzu zählen die mehrstufige Gliederung von der landwirtschaftlichen Primärproduktion über konzentrierte Verarbeitungsstufen und den Handel bis zum Endverbraucher, die Bedeutung starker Zwischenstufen wie Schlachtunternehmen und Molkereien, die ausgeprägte Exportorientierung bei zentralen Produktgruppen sowie die daraus resultierende starke Abhängigkeit von Weltmarktpreisen. Gerade letzterer Aspekt ist für die deutsche und europäische Lebensmittelkette von entscheidender Bedeutung, da sich Preise nicht primär auf nationaler oder europäischer Ebene bilden, sondern maßgeblich auch durch internationale Märkte bestimmt werden.

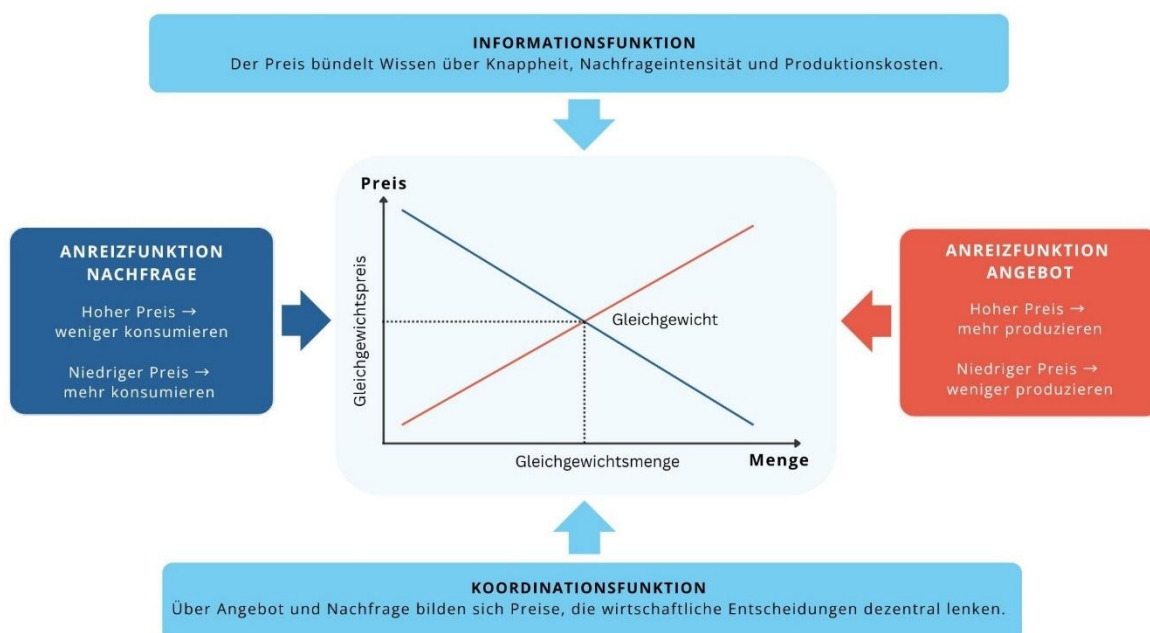
### 2.1 Grundlagen der Preisbildung und Funktion von Märkten

Die Preisbildung in marktwirtschaftlichen Systemen folgt dem Mechanismus von Angebot und Nachfrage. Auf Märkten treffen Anbieter, die bereit sind, Güter oder Dienstleistungen zu verkaufen, auf Nachfrager, die bereit sind, diese zu kaufen. Der Marktpreis bildet sich dort, wo die angebotene Menge der nachgefragten Menge entspricht. Märkte entstehen dort, wo Verbraucher und Unternehmen frei wählen und zwischen Alternativen entscheiden können. Entscheidend ist, dass Nachfrager wählen können, ob und bei wem sie ein bestimmtes Gut kaufen möchten und dass Anbieter frei entscheiden können, ob sie ihr Angebot quantitativ oder qualitativ verändern, ihre Preise anpassen oder gegebenenfalls aus dem Markt austreten (vgl. Pindyck und Rubinfeld 2009, S. 32 ff.).

Die marktwirtschaftliche Koordination beruht auf der Erkenntnis, dass dezentrale, eigenständige Entscheidungen der Marktteilnehmer regelmäßig zu besseren Ergebnissen führen als zentrale Planungsansätze. Verbraucher und Unternehmen kennen ihre eigenen Bedürfnisse, Möglichkeiten und Pläne in der Regel selbst am besten. Wenn sie frei entscheiden können, was sie nachfragen oder anbieten, und sich dabei Preise im Wettbewerb bilden, entsteht ein effizientes und flexibles System der

Ressourcenallokation. Steigt die Nachfrage nach einem Gut, während das Angebot konstant bleibt, erhöht sich der Preis und signalisiert Knappheit. Produzenten erhalten dadurch den Anreiz, mehr von diesem Gut herzustellen, Produktionskapazitäten auszubauen oder effizientere Herstellungsverfahren zu entwickeln. Umgekehrt führt sinkendes Interesse bei konstantem Angebot zu Preisrückgängen, was Produzenten veranlasst, Kapazitäten zu reduzieren oder Ressourcen in andere, profitablere Verwendungen umzulenken. Auf diese Weise werden in einer Marktwirtschaft fortlaufend grundlegende wirtschaftliche Fragen gelöst: Welche Inputs wie Arbeit, Land, Rohstoffe und Kapital werden eingesetzt, welche Güter und Dienstleistungen werden wo, wann und wie in welcher Menge und Qualität produziert und wie gelangen die hergestellten Güter schließlich zu den Endverbrauchern? Diese Koordination erfolgt nicht durch eine zentrale Planungsinstanz, sondern dezentral über den Marktmechanismus (vgl. Varian 2016, Kapitel 1). Abbildung 1 stellt nachfolgend den Preismechanismus sowie dessen Funktion grafisch dar.

Abbildung 1: Funktionen des Preismechanismus



Quelle: DCE.

Der Preismechanismus übernimmt mehrere Funktionen, die für das Verständnis marktwirtschaftlicher Prozesse zentral sind. Ein Preis bündelt Wissen, das keine einzelne Person oder Institution vollständig besitzen kann, und liefert damit Informationen über Knappheiten, die Intensität der Nachfrage und die Kosten der Herstellung („Informationsfunktion“). Für Verbraucher bedeutet ein höherer Preis, dass ein Gut knapp oder aufwendig in der Produktion ist, was sie motiviert, weniger von diesem Gut zu konsumieren, auf günstigere Substitute auszuweichen oder den Konsum gänzlich aufzuschieben („Anreizfunktion Nachfrage“). Für Produzenten ist derselbe hohe Preis hingegen ein Signal, dass zusätzliche Produktion lohnend sein könnte, dass Investitionen in Kapazitätserweiterungen rentabel wären oder dass Innovationen zur Effizienzsteigerung sich wirtschaftlich rechnen könnten. Sinkende

Preise zeigen an, wo Überkapazitäten bestehen und Ressourcen in produktivere Verwendungen umgelenkt werden sollten („Anreizfunktion Angebot“).

Gleichzeitig setzt der Preis unmittelbare Anreize für beide Marktseiten. Hohe Preise und damit verbundene Gewinne belohnen diejenigen Unternehmen, die stark nachgefragte Güter effizient bereitstellen können, während fallende Preise und potenzielle Verluste signalisieren, wo Herstellungsprozesse optimiert, Kosten gesenkt oder Produktionskapazitäten reduziert werden sollten. Über diesen Mechanismus von Angebot und Nachfrage kommt es zur Preisbildung und diese Preise lenken wirtschaftliche Entscheidungen, ohne dass eine zentrale Instanz die Gesamtwirtschaft im Detail planen müsste („Kordinationsfunktion“; vgl. Varian 2016, S. 689 f.). Damit tragen Märkte zur Verteilung von Gütern und Dienstleistungen gemäß den Präferenzen der Konsumenten, zur Allokation von Ressourcen in ihre produktivste Verwendung und zur Anpassungsflexibilität an veränderte Rahmenbedingungen bei (vgl. Welfens 2008, S. 627 ff.).

Dieser Prozess der Preisbildung ist dynamisch und dessen konkrete Ergebnisse lassen sich nicht präzise vorhersagen. Vorab ist meist nicht exakt absehbar, welcher konkrete Marktpreis sich einstellen wird, wie groß die zu diesem Preis abgesetzte Menge sein wird, welche Marktanteile sich für einzelne Anbieter ergeben werden oder welche Produktqualitäten und Varianten sich am Markt durchsetzen. Der Markt ist ein Entdeckungsprozess, in dem die Akteure wiederholt über mehrere Perioden aufeinandertreffen. Anders als in einem einmaligen Interaktionsszenario ermöglichen diese wiederholten Marktbegegnungen den Unternehmen, aus vergangenen Erfahrungen zu lernen, ihre Strategien anzupassen und auf das Verhalten anderer Marktteilnehmer zu reagieren. Dabei zeigt sich erst, welche Produkte, Qualitäten, Geschäftsmodelle und Unternehmen wirtschaftlich erfolgreich sind und welche nicht. Dieser Prozess bringt neues Wissen über Kundenwünsche, Technologien und Kostenstrukturen hervor, das ohne den Marktwettbewerb nicht entstehen würde. Marktergebnisse spiegeln dabei nicht nur bestehende Präferenzen und Technologien wider, sondern auch unternehmerische Innovationen, die erst durch den Wettbewerb entwickelt werden.

Voraussetzung für das Funktionieren dieser Mechanismen sind verlässliche institutionelle Grundlagen, die das marktwirtschaftliche System erst ermöglichen und absichern. Eigentumsrechte müssen klar definiert und durchsetzbar sein, damit Marktteilnehmer über Ressourcen verfügen und mit ihnen handeln können. Vertragsfreiheit ermöglicht es Akteuren, individuell passende Vereinbarungen zu schließen, vom Arbeitsvertrag über Lieferverträge bis zu komplexen Finanzierungsarrangements. Der Schutz von Geschäftsgeheimnissen und geistigem Eigentum ist notwendig, damit Investitionen in Forschung, Entwicklung und Know-how sich lohnen und Wettbewerb auf Innovationskraft basieren kann. Hinzu kommen weitere institutionelle Voraussetzungen, wie ein funktionierendes Rechtssystem zur Durchsetzung von Verträgen, Insolvenzrecht zur geordneten Marktbereinigung, Wettbewerbsrecht zur Verhinderung von Kartellen und Marktmachtmissbrauch sowie Standards für Qualität, Sicherheit und Transparenz. Wo diese institutionellen Grundlagen gegeben sind und Wettbewerb herrscht, kann das marktwirtschaftliche System effizient funktionieren.

Zudem wirken Märkte räumlich auf mehreren Ebenen, die miteinander verknüpft sind. Nationale Märkte, der EU-Binnenmarkt und der Weltmarkt stehen in komplexen Wechselbeziehungen zueinander. Ein knappes Gut auf dem Weltmarkt verteuert sich in der Regel auch auf dem EU-Binnenmarkt und am nationalen Markt, da Händler Preisunterschiede zwischen verschiedenen Märkten ausnutzen: Steigt der Preis auf dem Weltmarkt, kaufen sie verstärkt auf günstigeren nationalen Märkten ein und verkaufen dort,

wo die Preise höher sind. Dadurch gleichen sich die Preise über verschiedene Märkte hinweg an. Umgekehrt können regionale Überangebote lokale Preise unter das Weltmarktniveau drücken, sofern Exportbeschränkungen oder hohe Transportkosten bestehen (vgl. Pindyck und Rubinfeld 2009, S. 32).

Die Intensität der räumlichen Marktintegration wird durch verschiedene Faktoren bestimmt. Standards und Regulierungen beeinflussen, wie leicht Güter international gehandelt werden können. Zölle, Importquoten und Handelshemmnisse verteuern oder verhindern den internationalen Handel. Transportkosten und logistische Infrastruktur bestimmen, für welche Güter räumlicher Handel wirtschaftlich ist. Wechselkurse beeinflussen die Wettbewerbsfähigkeit von Exporteuren und die Kosten von Importen.

Der Preismechanismus transportiert Informationen entlang dieser räumlichen Ebenen und gibt entsprechende Anreize für Produktions- und Investitionsentscheidungen. Eine gute Weizenernte in mehreren EU-Ländern dämpft die Preise nicht nur dort, sondern über Handelsströme auch in anderen Regionen. Eine schlechte Ernte in wichtigen Exportregionen bewirkt weltweit Preisaufrtrieb, der sich über Importe auch auf die nationale Preisentwicklung auswirkt. Diese räumliche Verflechtung bedeutet, dass lokale Akteure nicht nur auf regionale Marktbedingungen reagieren, sondern auch Signale aus entfernten Märkten in ihre Entscheidungen einbeziehen müssen.

## 2.2 Die Lebensmittelkette: Akteure und Preisbildungsmechanismen

Die Lebensmittelkette stellt ein besonders komplexes mehrstufiges Wertschöpfungssystem dar, das sich idealtypisch von der Primärproduktion in der Landwirtschaft über verarbeitende Zwischenstufen wie Schlachtunternehmen, Molkereien und der Lebensmittelindustrie sowie Handelsstufen bis hin zu Gastronomie, Großverbrauchern und Endverbrauchern gliedert. Dieses System wird in der Realität durch vielfältige Besonderheiten überlagert. Lebensmittel reichen von homogenen Agrarrohstoffen bis zu hochveredelten, markengeschützten Endprodukten. Globale Lieferketten führen dazu, dass zusammengesetzte Produkte Rohstoffe aus zahlreichen verschiedenen Ländern enthalten. Produkte erreichen Verbraucher über verschiedene parallele Vertriebswege, wobei direkte Vertragsbeziehungen zwischen Primärproduzenten und Einzelhandel die Ausnahme darstellen. Im Folgenden werden zunächst in Abschnitt 2.2.1 die Akteure der Lebensmittelkette vorgestellt und beschrieben. Anschließend erfolgt in Abschnitt 2.2.2 eine Beschreibung, wie sich die Preise zwischen den verschiedenen Akteuren bilden. Abschnitt 2.2.3 fasst die wichtigsten Aspekte nochmals in einem Zwischenfazit zusammen.

### 2.2.1 Akteure entlang der Lebensmittelkette

Die Lebensmittelkette setzt sich aus verschiedenen Akteursgruppen zusammen, die jeweils spezifische Funktionen erfüllen und in unterschiedlichen Marktstrukturen agieren. Die Erzeuger bilden die erste Stufe der Wertschöpfungskette. Hierzu zählen landwirtschaftliche Betriebe, die pflanzliche Erzeugnisse wie Getreide, Obst und Gemüse produzieren, sowie tierhaltende Betriebe, die Fleisch, Milch und Eier erzeugen. Diese Primärproduktion ist durch eine hohe Anzahl von Betrieben gekennzeichnet, die in ihrer Größe, Spezialisierung und Produktivität erheblich variieren. Die Betriebsstrukturen reichen von kleinen

Familienbetrieben bis zu größeren spezialisierten Agrarbetrieben. Charakteristisch für die Erzeugerstufe ist eine hohe Fragmentierung mit vielen einzelnen Akteuren, die jeweils nur geringe Marktanteile halten (vgl. Monopolkommission 2025, Rn. 21). Im Jahr 2023 gab es in Deutschland rund 255.000 landwirtschaftliche Betriebe. Die Betriebsstruktur ist durch eine deutliche Dominanz kleinerer Einheiten geprägt. 85 Prozent der Betriebe bewirtschaften eine Fläche von weniger als 100 Hektar, während Großbetriebe mit über 1.000 Hektar einen Anteil von unter einem Prozent ausmachen.<sup>2</sup> Dabei tragen die Erzeuger die landwirtschaftlichen Produktionsrisiken wie Witterungseinflüsse, Ernteausfälle, Tierkrankheiten und Preisvolatilität bei Betriebsmitteln. Ihre Wirtschaftlichkeit hängt von den erzielten Erzeugerpreisen sowie den betriebsindividuellen Kostenstrukturen ab. Zudem spielen die Subventionen auf Grundlage der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union eine wichtige Rolle. Hierbei erhalten landwirtschaftliche Betriebe finanzielle Zuschüsse in Form von Direktzahlungen und Fördermitteln.<sup>3</sup>

Die zweite und dritte Stufe der Wertschöpfungskette, also die Verarbeitung und die Lebensmittelindustrie, lassen sich in der Realität nicht trennscharf voneinander abgrenzen, da erhebliche Überlagerungen bestehen und viele Unternehmen beide Funktionen vereinen. Diese Stufen umfassen sämtliche Aktivitäten zwischen der landwirtschaftlichen Primärproduktion und dem Vertrieb an Endkunden, wobei das Spektrum von der einfachen Aufbereitung landwirtschaftlicher Roherzeugnisse bis zur Herstellung komplexer Fertigprodukte reicht. Am Beginn dieser Verarbeitungsstufe stehen Unternehmen, die landwirtschaftliche Roherzeugnisse in ihre erste verarbeitete Form überführen. Schlachtunternehmen übernehmen beispielsweise die Schlachtung von Vieh und die Zerlegung in Teilstücke, Molkereien sammeln Rohmilch und bereiten sie auf. Diese Verarbeitungsstufe ist im Vergleich zur hochfragmentierten Erzeugerstufe deutlich stärker konzentriert, wobei nicht selten wenige große Unternehmen erhebliche Marktanteile halten (vgl. dazu im Detail Abschnitt 2.2.2).

Interessant ist jedoch, dass die Unterscheidung zwischen Verarbeitung und Lebensmittelindustrie in vielen Fällen eine Vereinfachung darstellt, die der tatsächlichen vertikalen Integration nur unzureichend gerecht wird. Molkereien produzieren nicht nur Trinkmilch als einfaches Verarbeitungsprodukt, sondern stellen bereits hochverarbeitete Endprodukte wie Joghurt, Käse, Butter und Quark her, die direkt an den Handel geliefert werden. Schlachtunternehmen beschränken sich längst nicht mehr auf die reine Zerlegung, da sie beispielsweise ein breites Spektrum von einfachen Teilstücken für die weiterverarbeitende Industrie bis hin zu Wurstwaren, marinierten Fleischprodukten und verzehrfertigen Convenience-Artikeln unter eigenen Marken für den direkten Verkauf an den Handel produzieren.

Von dieser integrierten Verarbeitungs- und Produktionsstufe abzugrenzen sind Unternehmen der Lebensmittelindustrie, die primär oder ausschließlich aus bereits verarbeiteten Vorprodukten zusammengesetzte Enderzeugnisse herstellen, etwa Fertiggerichte, Backwaren oder Süßwaren. Diese Unternehmen beziehen ihre Rohstoffe typischerweise nicht direkt von landwirtschaftlichen Erzeugern, sondern von der vorgelagerten Verarbeitungsstufe oder spezialisierten Vorprodukteherstellern. Die Lebensmittelindustrie in diesem engeren Sinne ist hochgradig differenziert und reicht von großen

---

<sup>2</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Tabellen 41271-0001 und 41271-0002, verfügbar unter: <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/table/41271-0001/search/s/NDEyNzEtMDAwMQ%3D%3D> bzw. <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/table/41271-0002/search/s/NDEyNzEtMDAwMg%3D%3D>; abgerufen am 10. Dezember 2025.

<sup>3</sup> Vgl. [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance\\_de](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_de), abgerufen am 10. Dezember 2025.

multinationalen Konzernen bis zu mittelständischen und regionalen Produzenten.<sup>4</sup> Sie zeichnet sich durch erhebliche Produktdifferenzierung, intensive Markenbildung und kontinuierliche Innovationstätigkeit aus.

Für die Preisbildung und die Machtstrukturen in der Lebensmittelkette ist daher weniger die formale Zuordnung zu Verarbeitern oder zur Lebensmittelindustrie entscheidend, sondern die jeweilige Position im Verhältnis zur landwirtschaftlichen Erzeugung einerseits und zum Endvertrieb andererseits. Unternehmen dieser Stufen agieren sowohl als Nachfrager gegenüber den Erzeugern oder Vorproduktlieferanten als auch als Anbieter gegenüber dem Handel und Großverbrauchern sowie auf den internationalen Märkten. Ihre Verhandlungsmacht ergibt sich aus ihrer jeweiligen Marktposition auf Beschaffungs- und Absatzmärkten, dem Grad ihrer vertikalen Integration und ihrer Fähigkeit, zwischen verschiedenen Absatzkanälen zu substituieren.

Eine weitere zentrale Eigenschaft vieler Unternehmen der Verarbeitungs- und Produktionsstufe ist ihre ausgeprägte Exportorientierung. Große Teile der in Deutschland und Europa verarbeiteten Agrarerzeugnisse werden auf internationalen Märkten abgesetzt. Diese Exportabhängigkeit hat fundamentale Auswirkungen auf die Preisbildungsmechanismen entlang der Lebensmittelkette, was im nachfolgenden Abschnitt 2.2.2 ausführlicher dargestellt wird.

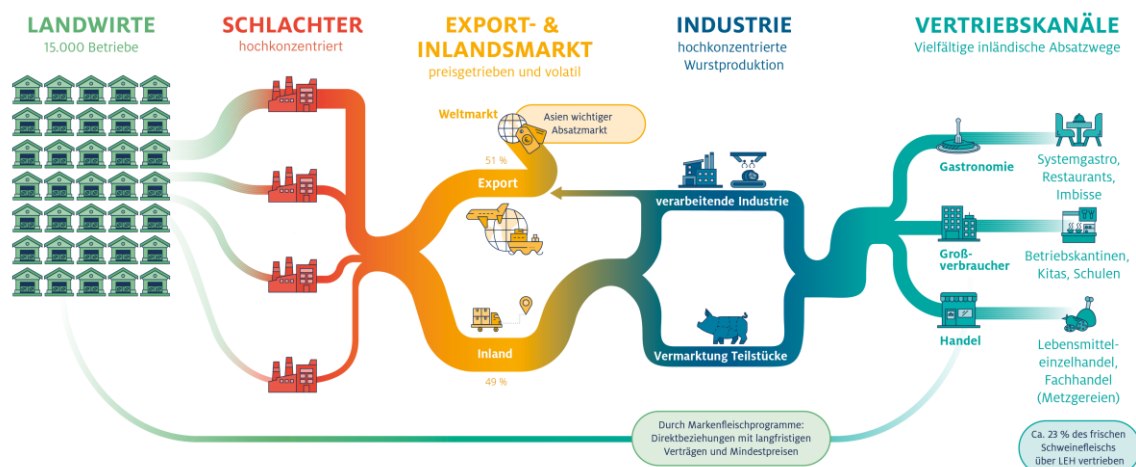
Der Vertrieb bildet die letzte Stufe vor dem Endverbraucher. Der Lebensmitteleinzelhandel mit Supermärkten, Discountern und Fachgeschäften stellt den mit Abstand bedeutendsten Vertriebsweg dar. Der Handel fungiert hier als Schnittstelle zum Endverbraucher, trifft Sortimentsentscheidungen, setzt Preise und übernimmt Marketingfunktionen. Daneben existieren wenige Großverbraucher wie etwa die Systemgastronomie, die Lebensmittel in größeren Mengen beziehen.

Abbildung 2 veranschaulicht die Lebensmittelkette bzw. deren verschiedene Akteure nochmals grafisch am Beispiel des Warenflusses von inländisch produziertem Schweinefleisch. Wie zuvor bereits diskutiert lässt sich hier die vertikale Integration und Mehrfachfunktion einzelner Akteure deutlich erkennen: Schlachtunternehmen verarbeiten nicht nur Rohprodukte, sondern beliefern sowohl die weiterverarbeitende Industrie als auch direkt den Handel. Zugleich wird die zentrale Bedeutung der Exportwirtschaft als alternativer Absatzweg sichtbar, die die Verhandlungspositionen der Akteure maßgeblich beeinflusst. Die Darstellung verdeutlicht zudem die strukturelle Asymmetrie zwischen der hochfragmentierten Erzeugerstufe mit ihren 15.000 Betrieben und den nachgelagerten, deutlich konzentrierteren Stufen von Schlachtern und Industrie. Zugleich zeigt sich die Vielfalt der Vertriebswege, wobei etwa 23 Prozent des frischen Schweinefleisches über den Lebensmitteleinzelhandel abgesetzt werden.

---

<sup>4</sup> Vgl. <https://www.handelsdaten.de/konsumgueterindustrie/umsatz-der-fuehrenden-lieferanten-im-lebensmittelhandel-deutschland-im-jahr-1>, abgerufen am 26. November 2025.

Abbildung 2: Warenfluss von inländisch produziertem Schweinefleisch



Quelle: Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels e.V.

## 2.2.2 Preisbildung entlang der Lebensmittelkette

Zwischen den dargestellten Akteursgruppen vollzieht sich die Preisbildung in der Lebensmittelkette auf mehreren Ebenen, wobei auf jeder Stufe spezifische Preisbildungsprozesse durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage sowie durch die Verhandlungspositionen der beteiligten Akteure entstehen. Zu den bedeutendsten Sektoren der deutschen Agrar- und Lebensmittelwirtschaft gehören die Schweinefleischerzeuger und Molkereien. Diese beiden Bereiche dominieren sowohl in der Produktion als auch beim Verbrauch. Um den Preismechanismus in der Lebensmittelkette konkret nachvollziehbar zu machen, wird die Preisbildung im Folgenden exemplarisch anhand dieser beiden zentralen Erzeugnisse beschrieben. Dazu erfolgt zunächst eine kurze Übersicht zur Relevanz der genannten Erzeugnisse in Deutschland.

Die Schweinefleischproduktion stellt mit rund 4,3 Millionen Tonnen Schlachtgewicht im Jahr 2024 den mit Abstand größten Fleischsektor dar und macht über 60 Prozent der gesamten deutschen Fleischerzeugung aus. Geflügelfleisch mit etwa 1,6 Millionen Tonnen sowie Rindfleisch mit nur einer Million Tonnen liegen deutlich hinter der Schweinefleischproduktion.<sup>5</sup> Ein gleiches Bild zeigt sich mit Blick auf den Verbrauch. Mit einem Pro-Kopf-Verbrauch von etwa 28,4 Kilogramm jährlich ist Schweinefleisch das wichtigste Fleisch in der deutschen Ernährung und erreicht damit mehr als Geflügel mit 13,6 kg und Rindfleisch mit 9,3 kg zusammen.<sup>6</sup>

Die deutschen Milcherzeuger lieferten 2024 rund 32,6 Millionen Tonnen Rohmilch an Molkereien. Mit dieser Anlieferungsmenge ist Deutschland der größte Milchproduzent der Europäischen Union und liegt

<sup>5</sup> Vgl. [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/02/PD25\\_050\\_413.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/02/PD25_050_413.html), abgerufen am 10. Dezember 2025.

<sup>6</sup> Vgl. [https://www.ble.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/250327\\_Fleischbilanz.html](https://www.ble.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/250327_Fleischbilanz.html), abgerufen am 10. Dezember 2025.

damit deutlich vor Frankreich mit 23,8 Millionen Tonnen und den Niederlanden mit 14,2 Millionen Tonnen.<sup>7</sup> Mit 48.649 milcherzeugenden Betrieben im Jahr 2024 ist die Milchwirtschaft ein zentraler Pfeiler der deutschen Landwirtschaft und Ernährung.<sup>8</sup> Der Pro-Kopf-Verbrauch von Konsummilch lag im Jahr 2024 bei rund 46,2 Kilogramm. Darüber hinaus wird Milch zu zahlreichen weiteren Produkten, wie etwa Käse mit einem Pro-Kopf-Verbrauch von 25,4 Kilogramm, verarbeitet.<sup>9</sup>

Die Erzeugerpreise bilden sich in der Beziehung zwischen landwirtschaftlichen Erzeugern und den nachgelagerten Verarbeitungs- und Produktionsstufen durch eine fundamentale strukturelle Asymmetrie. Die hochfragmentierte Erzeugerebene mit in Deutschland etwa 255.000 landwirtschaftlichen Betrieben trifft auf eine stark konzentrierte Nachfrageseite. Diese Konstellation wird in der ökonomischen Literatur als Oligopson bezeichnet, was bedeutet, dass wenige Käufer vielen Verkäufern bzw. Erzeugern gegenüberstehen. Besonders deutlich zeigt sich diese Struktur in den beschriebenen Milch- und Schweinefleischsektoren. Den rund 15.250 schweinehaltenden Betrieben<sup>10</sup> stehen im Wesentlichen nur wenige große Schlachtunternehmen gegenüber (vgl. Abbildung 2). Ebenso konzentriert sich im Milchsektor die Nachfrage, wo 48.649 milcherzeugende Betriebe wenigen großen Molkereien gegenüberstehen. Allein die sechs größten Molkereien erreichen bereits einen gemeinsamen Marktanteil von über 50 Prozent.<sup>11</sup> Diese Konstellation verschiebt die Verhandlungsmacht systematisch zugunsten der Verarbeiter, während die einzelnen Erzeuger über kaum individuelle Preissetzungsmacht verfügen und nur begrenzte Vermarktungsalternativen haben.

Von entscheidender Bedeutung für die Preisbildung ist der Weltmarkt. Viele Produkte bzw. Erzeugnisse werden weltweit gehandelt, teils über Warenbörsen. In vielen Bereichen der Lebensmittelproduktion übersteigt die nationale Erzeugung den inländischen Bedarf erheblich, sodass substantielle Mengen exportiert werden müssen. Tabelle 1 stellt dies übersichtlich für die betrachteten Erzeugnisse Schweinefleisch, Milch bzw. Milcherzeugnisse und Weizen dar. Bei Schweinefleisch liegt die deutsche Produktion bei 4,3 Millionen Tonnen, wovon 2,2 Millionen Tonnen exportiert werden, was 51 Prozent entspricht. Der Selbstversorgungsgrad von 134,6 Prozent<sup>12</sup> verdeutlicht, dass Deutschland etwa ein Drittel mehr Schweinefleisch erzeugt als im Inland verbraucht wird. Ähnlich präsentiert sich die Situation bei Milch und Milcherzeugnissen. Von der deutschen Milchproduktion in Höhe von 33,9 Millionen Tonnen gehen 16,7 Millionen Tonnen und damit 49 Prozent in den Export. Mit einem Selbstversorgungsgrad von 106,4 Prozent für Konsummilch übertrifft auch hier die heimische Erzeugung den inländischen Bedarf. Selbiges trifft auch auf die Produktion von Weizen zu. Von den 18,2 Millionen Tonnen werden 8,8 Millionen Tonnen exportiert, was einem Exportanteil von etwa 48 Prozent entspricht. Der Selbstversorgungsgrad liegt bei 108 Prozent.

---

<sup>7</sup> Vgl. <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Land-Forstwirtschaft-Fischerei/Milchquote.html>, abgerufen am 10. Dezember 2025.

<sup>8</sup> Vgl. <https://www.landwirtschaft.de/einkauf/lebensmittel/tierische-lebensmittel/milch>, abgerufen am 10. Dezember 2025.

<sup>9</sup> Vgl. [https://www.ble.de/DE/BZL/Daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/milch-milcherzeugnisse\\_node.html](https://www.ble.de/DE/BZL/Daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/milch-milcherzeugnisse_node.html), abgerufen am 10. Dezember 2025.

<sup>10</sup> Vgl. <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/41313/table/41313-0001>, abgerufen am 10. Dezember 2025.

<sup>11</sup> Vgl. [https://milchindustrie.de/wp-content/uploads/2021/06/TOP\\_20\\_Molkereien\\_DE\\_2023\\_Homepage.pdf](https://milchindustrie.de/wp-content/uploads/2021/06/TOP_20_Molkereien_DE_2023_Homepage.pdf), abgerufen am 10. Dezember 2025.

<sup>12</sup> Vgl. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2025), Anhang 3.

Tabelle 1: Produktion, Export und Selbstversorgungsgrad von Schweinefleisch, Milch bzw. Milcherzeugnissen und Weizen in Deutschland

Produkt	Schweinefleisch	Milch/Milcherzeugnisse	Weizen
Produktion Deutschland	4,3 Mio. t	33,9 Mio. t	18,2 Mio. t
Exportmenge	2,2 Mio. t	16,7 Mio. t	8,8 Mio. t
Exportquote	51 %	49 %	48 %
Selbstversorgungsgrad	134,6 %	106,4 %*	108,0 %

Quelle: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2025) sowie <https://milchindustrie.de/marktdaten/aussenhandel/>, [https://www.ble.de/DE/BZL/Daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/milch-milcherzeugnisse\\_node.html](https://www.ble.de/DE/BZL/Daten-Berichte/Milch-Milcherzeugnisse/milch-milcherzeugnisse_node.html) und <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen/getreide>.<sup>13</sup>

\*Diese Zahl bezieht sich auf Konsummilch. Der Selbstversorgungsgrad anderer Milcherzeugnisse, wie etwa Butter mit 106,7 Prozent und Käse mit 129,4 Prozent, liegt noch höher.

Diese Exportorientierung prägt die Preisbildungsmechanismen fundamental. Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse werden zu einem großen Teil auf den Weltmärkten bestimmt, was auch die Monopolkommission bestätigt (2025, Rn. 437). Wenn große Teile der Produktion auf internationalen Märkten abgesetzt werden, können sich die nationalen Preise nicht unabhängig von den Weltmarktpreisen entwickeln. Der Weltmarkt fungiert als Preisanker, an dem sich die nationalen Preise zwangsläufig orientieren müssen. Der Preismechanismus transportiert damit die Informationen über Knappheiten von den globalen Märkten in die nationale Wertschöpfungskette. Wenn, wie bei den betrachteten Erzeugnissen, etwa die Hälfte der produzierten Mengen auf internationalen Märkten abgesetzt wird, setzt der Weltmarktpreis faktisch eine Obergrenze für die Erzeugerpreise. Die landwirtschaftlichen Betriebe haben deswegen meist keine Durchschlagskraft bei Preisverhandlungen. Verarbeiter, die große Mengen exportieren, können argumentieren, dass sie nicht substanziell höhere Preise zahlen können als das internationale Preisniveau, da sie sonst ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den Exportmärkten gefährden würden.

Die Monopolkommission (2025, Rn. 78) dokumentiert in diesem Zusammenhang konkret für den Milchsektor, dass sich die Erzeugerpreise der milchverarbeitenden Betriebe stark an internationalen Preisnotierungen für Rohmilch orientieren, während die Produktionskosten auf nationaler Ebene bestimmt werden. Diese Entkopplung von Erlösen und Kosten führt zu erheblicher Einkommensvolatilität bei den Erzeugern. Die Marktpreise decken nicht verlässlich die betriebswirtschaftlich notwendigen Vollkosten, die neben variablen Inputkosten wie Futtermittel, Saatgut, Dünger und Energie auch Fixkosten für Land, Gebäude, Maschinen und Arbeit umfassen. Selbst wenn einzelne Erzeuger oder Erzeugergemeinschaften versuchen, höhere Preise durchzusetzen, stoßen sie an diese durch den

<sup>13</sup> Für Weizen wurde das Datenblatt „4020200-0000 Versorgung mit Weichweizen“ betrachtet, da Weichweizen mehr als 98 Prozent der inländischen verwendbaren Erzeugung ausmacht.

Weltmarkt bestimmte Grenze, solange die Verarbeiter auf den preisgetriebenen internationalen Märkten keine höheren Erlöse erzielen können.

Die Organisation in Erzeugergemeinschaften und Genossenschaften kann die Verhandlungsposition durch Mengenbündelung zwar verbessern, vermag jedoch die strukturellen Ungleichgewichte gegenüber konzentrierten Verarbeitern nicht grundlegend aufzuheben. Die Verarbeiter können ihre Marktstellung nutzen, um Preise, Mengen und Lieferbedingungen zu ihren Gunsten zu gestalten. Erzeuger haben häufig nur begrenzte Ausweichmöglichkeiten, da die Anzahl potenzieller Abnehmer gering ist, räumliche Nähe für verderbliche Erzeugnisse erforderlich ist und ein Wechsel des Abnehmers mit erheblichen Transaktionskosten verbunden sein kann.

Die nächste Preisbildung in der Lebensmittelkette betrifft den Abgabepreis, der in den Verhandlungen zwischen Verarbeitern oder der Lebensmittelindustrie und den nachgelagerten Vertriebswegen entsteht. Hier wird festgelegt, zu welchem Preis verarbeitete oder weiterverarbeitete Erzeugnisse an den Handel oder an Großverbraucher abgegeben werden. Die Verarbeiter kalkulieren ihre eigenen Kosten für Verarbeitung, Lagerung, Logistik und Vertrieb in den Abgabepreis ein und streben eine angemessene Gewinnmarge an. Die Nachfrage teilt sich zwischen Inlands- und Exportabsatz auf, wobei diese Kanäle unterschiedliche Preisstrukturen aufweisen können. Im Inlandsabsatz besteht Wettbewerb zwischen verschiedenen Vertriebswegen und eine differenzierte Nachfrage nach unterschiedlichen Qualitäten und Preiskategorien. Die Verarbeitungsstufe nimmt eine zentrale Stellung ein, da sie sowohl die Nachfragemacht gegenüber den Erzeugern als auch die Verhandlungsposition gegenüber dem Handel nutzen kann.

Der Verbraucherpreis bildet sich schließlich auf der Ebene des Endkonsums und wird durch das Angebot der Vertriebswege und die Nachfrage der Verbraucher bestimmt. Der Handel kalkuliert seine eigenen Kosten für Personal, Logistik, Flächen und Energie sowie seine Handelsspanne in den Endpreis ein. Die Preisbildung auf Verbraucherebene wird durch mehrere Faktoren beeinflusst. Die Sortimentsgestaltung und Preispositionierung, insbesondere zwischen Markenartikeln und Handelsmarken, schaffen Differenzierungsspielräume und ermöglichen es Verbrauchern, zwischen verschiedenen Preis-Leistungs-Verhältnissen zu wählen. Regionale Unterschiede in der Verfügbarkeit von Einkaufsstätten, Einkommensniveaus und Konsumpräferenzen führen zu unterschiedlichen lokalen Preisniveaus. Auf der Nachfrageseite bestimmen Kaufkraft, Preissensibilität und Präferenzen für Qualität, Regionalität und Nachhaltigkeit die Zahlungsbereitschaft.

Die verschiedenen Preisebenen sind miteinander verknüpft, wobei die Preisbildung auf der vorgelagerten Stufe die Kostenstruktur der nachgelagerten Stufe beeinflusst. Entscheidend ist jedoch, dass sich Preisänderungen auf Verbraucherebene nicht notwendigerweise systematisch und vollständig bis zur Erzeugerebene durchschlagen, da jede Stufe eigene Wettbewerbskonstellationen aufweist.

### 2.2.3 Zwischenfazit

Die Preisbildung vollzieht sich nach den eingangs dargestellten marktwirtschaftlichen Mechanismen. Angebot und Nachfrage auf den verschiedenen räumlichen Märkten bestimmen die Preise, wobei der Preismechanismus Informationen über Knappheiten transportiert und Anreize für wirtschaftliches

Handeln setzt. Die räumliche Verflechtung von nationalen Märkten, EU-Binnenmarkt und Weltmarkt führt dazu, dass Preisdifferenzen durch Arbitragehandel ausgeglichen werden und sich die Preise auf verschiedenen Ebenen aneinander orientieren. Die strukturellen Ungleichgewichte zwischen fragmentierten Erzeugern und konzentrierten Verarbeitern verstärken diese Weltmarktbindung zusätzlich.

Entscheidend für die Erzeugerpreise ist dabei primär die Beziehung zu den unmittelbar nachgelagerten Verarbeitern, nicht zum Endvertrieb. In den meisten Lebensmittellieferketten kauft der Einzelhandel nicht direkt von den landwirtschaftlichen Erzeugern, sondern von Verarbeitern und der Lebensmittelindustrie. Die Preisverhandlungen zwischen Erzeugern und Verarbeitern bzw. der Lebensmittelindustrie werden maßgeblich durch die Weltmarktpreise beeinflusst. Neben den betrachteten Erzeugnissen von Schweinefleisch und Milch führt etwa die Monopolkommission (2025, Rn. 226) zur Getreidelieferkette aus, dass die Preisbildung im Wesentlichen durch internationale Marktmechanismen bestimmt wird.

Die Einkommenssituation der Erzeuger hängt damit maßgeblich von den Marktpreisen ab, die sich aus den Angebots- und Nachfrageverhältnissen auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene ergeben. Solange die Preisbildung durch die Marktverhältnisse auf dem Weltmarkt dominiert wird, bleiben die Erzeugerpreise und damit die Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe an diese internationalen Preisentwicklungen gebunden.

### 3. Regulierungsmaßnahmen und ihre ökonomischen Effekte

Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, wie Preise in der Lebensmittelkette durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage entstehen und wie internationale Märkte die nationale Preisbildung maßgeblich beeinflussen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Rolle staatliche Regulierungen spielen können, die in Geschäftsbeziehungen und Preisbildung eingreifen. In den vergangenen Jahren haben sowohl die Europäische Union als auch zahlreiche Mitgliedstaaten umfassende Regulierungsmaßnahmen erlassen, um Asymmetrien zu verringern und die wirtschaftliche Situation landwirtschaftlicher Erzeuger zu verbessern. Es ist jedoch zu prüfen, ob solche Eingriffe ihre eigentlichen Ziele tatsächlich erreichen können oder ob dies eher zu anderen Problemen führt.

Das vorliegende Kapitel stellt dazu zunächst in Abschnitt 3.1 den regulatorischen Rahmen auf europäischer Ebene sowie dessen unterschiedliche nationale Umsetzungen dar. Anschließend werden in Abschnitt 3.2 die ökonomischen Wirkungsmechanismen dieser Regulierungsmaßnahmen aus theoretischer Perspektive untersucht.

#### 3.1 Regulierungsmaßnahmen in der EU

Die Geschäftsbeziehungen in der europäischen Lebensmittellieferkette unterliegen einem zunehmend komplexen regulatorischen Rahmen. Bereits seit 2013 regelt die EU-Verordnung Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse („GMO“)<sup>14</sup> die Rahmenbedingungen für Agrarmärkte in der Europäischen Union. Sie legt Marktinterventionsmechanismen, Qualitätsstandards und Vermarktungsnormen fest und versieht bestimmte Sektoren wie Fleisch, Milch, Obst und Gemüse mit spezifischen Vorschriften für die Vertragsbeziehungen zwischen Erzeugern und Abnehmern.

Mit der Verabschiedung der UTP-Richtlinie 2019/633 über unlautere Handelspraktiken<sup>15</sup> im Jahr 2019 wurde ein weitreichenderer Schritt vollzogen. Diese Richtlinie entstand als Reaktion auf langjährige Forderungen nach einem besseren Schutz von Lieferanten in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette. Sie greift tief in etablierte Geschäftspraktiken und Vertragsbeziehungen zwischen Unternehmen ein und schränkt die unternehmerischen Handlungsspielräume aller Beteiligten, insbesondere aber der abnehmenden Unternehmen, teilweise erheblich ein.

Um die unterschiedlichen Regulierungsintensitäten in den EU-Mitgliedstaaten zu verstehen, ist der rechtliche Charakter der UTP-Regelungen von entscheidender Bedeutung. Im Unterschied zu einer EU-Verordnung wie der GMO, die unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gilt und keiner nationalen Umsetzung bedarf, gibt eine EU-Richtlinie lediglich verbindliche Ziele vor, die jeder Mitgliedstaat erreichen muss. Die

---

<sup>14</sup> Europäisches Parlament (2013), Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1308/oj?locale=de>, abgerufen am 24. September 2025.

<sup>15</sup> Europäisches Parlament (2019), Richtlinie (EU) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/633/oj?locale=de>, abgerufen am 10. September 2025.

konkrete Ausgestaltung bleibt jedoch den nationalen Gesetzgebern überlassen. Sie entscheiden selbst, mit welchen rechtlichen Mitteln und in welcher Form diese Ziele erreicht werden.

Während die GMO als Verordnung direkt anwendbares Recht schafft und in allen Mitgliedstaaten einheitlich gilt, müssen die Vorgaben der UTP-Richtlinie erst in nationales Recht überführt werden.<sup>16</sup> Dies geschieht üblicherweise durch eigene Gesetze oder die Anpassung bestehender Regelungen. Den Mitgliedstaaten steht dabei erheblicher Umsetzungsspielraum zu. Sie können die Mindestvorgaben der UTP-Richtlinie eins-zu-eins übernehmen oder strengere Regelungen erlassen, solange die vorgegebenen Ziele erreicht werden. Dieses Prinzip der Mindestharmonisierung hat zu einer fragmentierten Regulierungslandschaft geführt, in der Unternehmen je nach Standort mit fundamental unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen konfrontiert sind.

Die UTP-Richtlinie etabliert einen umfangreichen Katalog verbotener Praktiken in Form einer „schwarzen“ und „grauen“ Liste. Auf der schwarzen Liste stehen sogenannte unlautere Handelspraktiken, die ausnahmslos verboten sind. Die graue Liste umfasst Praktiken, die nur dann unzulässig sind, wenn sie nicht zuvor vertraglich zwischen Lieferant und Käufer vereinbart wurden. Diese Unterscheidung ermöglicht es den Vertragsparteien, in bestimmten Fällen von den Verboten abzuweichen, sofern eine ausdrückliche Vereinbarung getroffen wurde.

Die praktische Umsetzung dieser EU-Vorgaben variiert erheblich zwischen den Mitgliedstaaten. Das Spektrum reicht von der minimalistischen eins-zu-eins-Umsetzung bis hin zu weitreichenden nationalen Zusatzregelungen, die weit über die Mindestvorgaben der UTP-Richtlinie hinausgehen. Diese unterschiedlichen nationalen Ausgestaltungen führen zu erheblichen Herausforderungen für die betroffenen Unternehmen. In Bezug auf die häufig grenzüberschreitenden Transaktionen bedeutet diese Regelungsvielfalt einen erheblichen Mehraufwand für beteiligte Käufer und Lieferanten. Sie müssen nicht nur die Vorgaben der UTP-Richtlinie kennen, sondern auch die spezifischen nationalen Umsetzungen und Zusatzregelungen in jedem Land, in dem sie tätig sind.

Unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung stellen solche Regulierungsmaßnahmen einen Eingriff in fundamentale wirtschaftliche Freiheiten dar. Sie beschränken den freien Handel, die autonome Vertragsgestaltung zwischen Geschäftspartnern und die freie Preisgestaltung. Die Intensität dieses Eingriffs variiert je nach Maßnahme und nationaler Umsetzung erheblich, von moderaten Beschränkungen bis hin zu weitreichenden Vorgaben, die tief in die Geschäftsbeziehungen eingreifen. Die detaillierte Analyse der konkreten Regulierungsmaßnahmen auf EU-Ebene und in den einzelnen Mitgliedstaaten erfolgt in Kapitel 4, wo der regulatorische Rahmen systematisch dargestellt und quantitativ untersucht wird. Im nachfolgenden Abschnitt 3.2 erfolgt zunächst eine ökonomische Analyse staatlicher Regulierungseingriffe aus theoretischer Perspektive. Diese Untersuchung wird zeigen, welche Wirkungsmechanismen solche Eingriffe entfalten und welche unbeabsichtigten Folgen sie haben können.

---

<sup>16</sup> Obwohl die GMO grundsätzlich unmittelbar gilt, sieht sie in einzelnen Bestimmungen nationale Wahlrechte vor. Beispielsweise erlauben es Artikel 148 und 168 der GMO den Mitgliedstaaten, die Anwendung etwaiger Vorgaben zu schriftlichen Verträgen selbst festzulegen. Erst bei Ausübung dieses nationalen Wahlrechts greifen die daran anknüpfenden materiellen Anforderungen.

## 3.2 Ökonomische Wirkungsweisen von Regulierungsmaßnahmen

Die in Abschnitt 3.1 dargestellten Regulierungsmaßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene verfolgen das Ziel, die strukturellen Ungleichgewichte zwischen den Akteursgruppen zu verringern, unlautere Handelspraktiken zu unterbinden, die Versorgungssicherheit zu sichern und letztlich auch die wirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Erzeuger zu verbessern. Das Spektrum der Maßnahmen reicht von der EU-weiten UTP-Richtlinie bis hin zu weitreichenden nationalen Zusatzregelungen in einzelnen Mitgliedstaaten, die mit unterschiedlicher Intensität in Geschäftsbeziehungen eingreifen.

Aus ökonomischer Perspektive werfen solche staatlichen Eingriffe in Marktmechanismen grundsätzliche Fragen auf. Die in Abschnitt 2.1 dargestellten Funktionen des Preismechanismus, also die Informations-, Anreiz- und Koordinationsfunktion, bilden das Fundament effizienter Ressourcenallokation in marktwirtschaftlichen Systemen. Staatliche Regulierungen, die in Vertragsfreiheit, Preisbildung oder Geschäftsbeziehungen eingreifen, beeinträchtigen diese Funktionen, da sie die dezentrale Koordination durch zentrale Vorgaben ersetzen oder einschränken (vgl. Pindyck und Rubinfeld 2009, S. 54 ff.).

Die ökonomische Theorie unterscheidet grundsätzlich zwischen Situationen, in denen Märkte zu effizienten Ergebnissen führen, und solchen, in denen Märkte nicht optimal funktionieren. Letztere können durch externe Effekte, Informationsasymmetrien oder Marktmacht entstehen und staatliche Interventionen rechtfertigen (vgl. Pindyck und Rubinfeld 2009, S. 415 ff.). Die bloße Existenz solcher suboptimaler Marktergebnisse garantiert jedoch nicht, dass staatliche Eingriffe zu besseren Ergebnissen führen. Die ökonomischen Auswirkungen regulatorischer Eingriffe hängen maßgeblich von ihrer konkreten Ausgestaltung und dem Kontext ab, in dem sie wirken. Regulierungen können selbst Ineffizienzen verursachen, wenn sie auf unvollständigen Informationen basieren, unbeabsichtigte Anreize setzen, die Anpassungsfähigkeit von Märkten behindern oder Transaktionskosten erhöhen. (vgl. Baldwin et al. 2012, S. 69 ff.). Selbst mit guten Absichten konzipierte Maßnahmen können zu verzerrten Anreizstrukturen und eingeschränkter Marktflexibilität führen. Hinzu kommt, dass nationale Regulierungen in international integrierten Märkten an ihre Grenzen stoßen können, wenn Weltmarktpreise die heimische Preisbildung maßgeblich bestimmen. Entscheidend ist daher, ob die gewählte Regulierung tatsächlich notwendig und geeignet ist, das identifizierte Problem zu lösen, ohne dabei neue Probleme zu schaffen.

Auf Basis dieser grundlegenden Überlegungen werden im Folgenden verschiedene Regulierungsmaßnahmen analysiert. Die Intensität des Eingriffs in Marktmechanismen variiert dabei. Regulierungen, die auf die Gestaltung von Vertragsbedingungen abzielen, setzen an den vertraglichen Rahmenbedingungen zwischen den Akteuren an. Daneben existieren Regulierungen, die direkt in die Preisbildung eingreifen, etwa durch Mindestpreise oder Kostendeckungsvorschriften. Diese unterschiedlichen Eingriffsintensitäten und ihre jeweiligen ökonomischen Wirkungsmechanismen werden nachfolgend untersucht.

Auch wenn diese Maßnahmen nicht unmittelbar die Preisbildung beeinflussen, greifen sie dennoch in die Vertragsfreiheit und die autonome Gestaltung von Geschäftsbeziehungen ein. Die Regulierung ersetzt damit die freie Verhandlung über die optimale Aufteilung von Risiken und Kosten durch eine staatlich vorgegebene Lösung, die den unterschiedlichen Gegebenheiten der einzelnen Betriebe möglicherweise nicht gerecht wird.

Darüber hinaus existieren Regulierungen, die direkt in die Preisbildung eingreifen, indem sie Erzeugerpreise oder Weiterverkaufspreise festlegen oder beeinflussen. In mehreren Mitgliedstaaten, darunter Belgien, Spanien, Frankreich, Ungarn und die Slowakei, existieren Vorschriften, die die freie Preisgestaltung für Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse einschränken. Stattdessen müssen sich Preise an Kostenindizes orientieren oder dürfen festgelegte Preisniveaus nicht unterschreiten. Bei letzterem fungiert der zu zahlende Preis des Käufers praktisch als Mindestpreis. In Frankreich muss ein Vertrag beispielsweise eine automatische Preisanpassungsklausel enthalten, die die Veränderung der Kosten der landwirtschaftlichen Rohstoffe oder verarbeiteten Erzeugnisse berücksichtigt. Dazu werden Preisindikatoren verwendet, die sich auf den Sektor des vertraglich festgelegten Erzeugnisses beziehen, wobei die Entwicklung dieser Indikatoren vom Käufer an den Lieferanten berichtet werden muss (vgl. im Detail dazu Abschnitt 4.1.2).

Belgien und Spanien gehen noch einen Schritt weiter und schreiben den Käufern vor, dass der Kaufpreis für das entsprechende Erzeugnis nicht unter den Produktionskosten des Lieferanten liegen darf. Welche Kosten dabei berücksichtigt werden sollen oder müssen, wird ebenfalls in den Regulierungsmaßnahmen empfohlen oder vorgeschrieben. Deutschland, Spanien, Frankreich (mit zahlreichen Ausnahmen), Ungarn und die Slowakei regeln zusätzlich die Preisgestaltung beim Weiterverkauf an Endkunden und Verbraucher, wobei der Weiterverkaufspreis nicht unter dem Einkaufspreis liegen darf, den der Käufer an den Lieferanten gezahlt hat. Derartige Vorschriften greifen unmittelbar in die Preisbildungsmechanismen ein und beschränken die freie Preis- und Vertragsgestaltung erheblich.

Aus theoretischer Perspektive lassen sich die unterschiedlichen Eingriffsintensitäten dieser Regulierungsmaßnahmen anhand der in Abschnitt 2.1 dargestellten marktwirtschaftlichen Mechanismen bewerten. Preise erfüllen eine Doppelfunktion. Sie liefern Informationen über Knappheiten und Kostenstrukturen und setzen gleichzeitig Anreize für wirtschaftliches Handeln. Regulierungen, die in Vertragsbeziehungen oder Preisbildung eingreifen, können diese fundamentalen Funktionen in unterschiedlichem Ausmaß beeinträchtigen. Während Zahlungszielregelungen die Allokation von Finanzierungskosten beeinflussen, greifen Preisregulierungen unmittelbar in den Kern der marktwirtschaftlichen Koordination ein und können die Informations- und Anreizfunktion des Preises beeinträchtigen. Wenn Preise administrativ festgelegt oder nach Kostenindizes bestimmt werden, ist ihre Fähigkeit eingeschränkt, flexibel auf Veränderungen von Angebot und Nachfrage zu reagieren. Ihre Funktion als Signal für notwendige Anpassungen in Produktion und Ressourcenallokation kann dadurch beeinträchtigt werden.

Mindestpreise, die oberhalb des internationalen Preisniveaus liegen, stoßen in räumlich integrierten Märkten auf grundlegende Wirkungsgrenzen. Wie in Abschnitt 2.2 dargestellt, erfolgt die Preisbildung in vielen Agrarmärkten nicht rein national, sondern wird stark durch internationale Angebots- und Nachfragedynamiken beeinflusst. Nationale Mindestpreise können diese fundamentale Marktintegration nicht überwinden. Wenn ein Mitgliedstaat Mindestpreise einführt, die über dem internationalen Preisniveau liegen, müssen heimische Verarbeitungsunternehmen höhere Einkaufspreise für Rohstoffe zahlen als ihre internationalen Wettbewerber. Dies verschlechtert ihre Wettbewerbsposition auf Exportmärkten systematisch. Ihre Produkte werden im internationalen Vergleich teurer und verlieren an Wettbewerbsfähigkeit. Gleichzeitig wird der heimische Markt für ausländische Anbieter attraktiver, da diese zu günstigeren Produktionskosten anbieten können.

Diese Entwicklung belastet nicht nur den Absatz heimischer Verarbeiter im Ausland, sondern schwächt auch ihre Marktstellung im Inland. Geringere Absatzmöglichkeiten können die wirtschaftliche Situation heimischer Verarbeitungsbetriebe gefährden und wirken sich unmittelbar auf die landwirtschaftlichen Betriebe aus, die an diese Verarbeiter liefern, da deren Nachfrage nach heimischen Rohstoffen zurückgeht. Die Monopolkommission (2025, Rn. 257 f.) hat diesen Wirkungsmechanismus ausführlich analysiert und bewertet politische Eingriffe in die freie Preisbildung durch Mindestpreise kritisch. Am Beispiel des Milchmarktes zeigt sie konkret, dass ein über dem internationalen Niveau liegendes, national festgelegtes Mindestpreinsniveau für Rohmilch diese beschriebenen negativen Folgen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Molkereien und in der Konsequenz auch für die landwirtschaftlichen Betriebe nach sich ziehen würde.

Die Verarbeiter müssen auf solche Regulierungen reagieren. Sie können versuchen, die Mehrkosten durch höhere Abgabepreise auf dem Binnenmarkt zu kompensieren, was jedoch die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Importen aus Ländern ohne solche Regulierungen gefährdet. Sie können ihre Produktion in Länder ohne Preisregulierungen verlagern, wodurch die heimische Erzeugung und Verarbeitung zurückgehen. Sie können ihre Margen reduzieren, was die Rentabilität ihrer Geschäftstätigkeit beeinträchtigt und langfristig Investitionen in Kapazitäten und Innovationen hemmt. In jedem Fall wird die Anpassungslast nicht beseitigt, sondern nur verschoben. Die räumliche Verflechtung von nationalen Märkten, EU-Binnenmarkt und Weltmarkt, die in Abschnitt 2.2 beschrieben wurde, führt dazu, dass Preisdifferenzen durch Arbitragehandel, Produktionsverlagerungen oder Handelsströme ausgeglichen werden. Ein einzelnes Land oder selbst die gesamte EU kann sich dem Weltmarktpreisdruck nicht entziehen, solange internationale Handelsströme existieren.

Ein weiteres fundamentales Problem besteht darin, dass Mindestpreise und Kostendeckungsgarantien den Erhalt von nicht marktfähigen Betrieben fördern. In einem funktionierenden Marktsystem signalisieren niedrige Preise und geringe Gewinnmargen, dass Kapazitäten reduziert werden sollten oder dass bestimmte Produktionsweisen nicht effizient sind. Betriebe, die zu höheren Kosten produzieren als der Marktpreis erlaubt, müssen sich anpassen, ihre Effizienz steigern oder aus dem Markt ausscheiden (vgl. Abschnitt 2.1). Dieser Prozess der Marktberreinigung ist ökonomisch notwendig, um Ressourcen von weniger produktiven in produktivere Verwendungen umzulenken. Wenn jedoch garantiert wird, dass auch ineffiziente Betriebe ihre Kosten gedeckt bekommen oder Mindestpreise erhalten, entfällt dieser Anpassungsdruck. Betriebe, die unter Marktbedingungen nicht rentabel wirtschaften könnten, werden künstlich am Leben erhalten. Sie binden weiterhin Ressourcen wie Arbeitskraft, Kapital und Land, die in effizienteren Betrieben oder anderen Wirtschaftsbereichen produktiver eingesetzt werden könnten (vgl. Adalet McGowan et al. 2018).

Solche Regulierungen bergen das Risiko, marktliche Anpassungsprozesse und die Weiterentwicklung der landwirtschaftlichen Strukturen in der Landwirtschaft zu beeinträchtigen. Der Strukturwandel, bei dem die Zahl der Betriebe abnimmt, während die verbleibenden Betriebe wachsen und ihre Produktivität steigern, ist ein natürlicher Prozess in der wirtschaftlichen Entwicklung. Er ermöglicht es, Skaleneffekte zu realisieren, in moderne Technologien zu investieren und die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Wenn Preisregulierungen auch kleine, wenig produktive Betriebe schützen, wird dieser Strukturwandel verlangsamt oder gar verhindert. Die Fragmentierung der Erzeugerstufe bleibt erhalten, was die Verhandlungsposition der Erzeuger gegenüber den konzentrierten Verarbeitern weiter schwächt.

Die Verhinderung von Marktvereinigungen führt langfristig zu einer Schwächung der gesamten Branche. Wenn ineffiziente Strukturen konserviert werden, verschlechtert sich die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Produzenten in anderen Ländern, die sich dem Strukturwandel nicht entziehen. Dies ist besonders problematisch im Kontext der in Abschnitt 2.2 beschriebenen Weltmarktintegration. Nationale oder europäische Produzenten konkurrieren auf internationalen Märkten mit Erzeugern aus Ländern, die möglicherweise effizientere Betriebsstrukturen aufweisen. Wenn der heimische Strukturwandel durch Regulierungen verhindert wird, wächst die Wettbewerbslücke, und die Abhängigkeit von Subventionen zur Aufrechterhaltung der Produktion nimmt weiter zu.

Darüber hinaus können Mindestpreise, die oberhalb des Marktgleichgewichts liegen, Anreize zur Überproduktion setzen, wenn Erzeuger garantiert einen Preis erhalten, der über dem Niveau liegt, bei dem Angebot und Nachfrage ausgeglichen wären (vgl. Pindyck und Rubinfeld 2009, S. 420 ff.). Dies führt zu höheren Verbraucherpreisen und eingeschränktem Preiswettbewerb, da die erhöhten Kosten entlang der Wertschöpfungskette weitergegeben werden. Zudem verursachen solche Regelungen erhebliche administrative Kosten für Kontrolle, Verwaltung und Durchsetzung.

Die Kopplung von Preisen an Produktionskosten führt zudem zu weiteren Fehlanreizen. Wenn garantiert ist, dass Kosten gedeckt werden, sinkt der Anreiz für Erzeuger, kostensenkende Innovationen umzusetzen oder Effizienzsteigerungen zu realisieren. Ineffiziente Produktionsweisen werden geschützt, während effiziente Produzenten keinen Wettbewerbsvorteil mehr aus ihrer höheren Produktivität ziehen können. Betriebe, die in moderne Technologien investieren, effizientere Produktionsmethoden entwickeln oder durch besseres Management ihre Kosten senken, werden nicht durch höhere Gewinne belohnt, da die Preise an durchschnittliche Kostenindizes gekoppelt sind (vgl. Laffont und Tirole 1993). Dies hemmt die in Abschnitt 2.1 beschriebene Funktion des Marktes, technischen Fortschritt zu fördern und Innovationen anzureizen. Zudem entstehen Missbrauchsrisiken, da Anreize zur Kostenüberhöhung geschaffen werden. Auch die OECD (2023, S. 24) warnt, dass produktionsgekoppelte Preisstützungsmaßnahmen bestehende Produktionsstrukturen zementieren und Anreize zur Anpassung der Produktionsprogramme vermindern.

Zudem enthalten auch die in Abschnitt 3.1 beschriebenen UTP-Richtlinien keine Regelungen zu Mindestpreisen. Die Bundesregierung hat ebenfalls die Einführung von Mindestpreisen für landwirtschaftliche Erzeugnisse explizit abgelehnt. In einem offiziellen Factsheet des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft vom Januar 2021 wurden als Begründung unter anderem die oben genannten negativen Effekte der Überproduktion sowie die Heterogenität der Produktionskosten zwischen landwirtschaftlichen Betrieben angeführt.<sup>17</sup>

Neben den beschriebenen Effekten auf Erzeuger und Verarbeiter haben direkte und indirekte Preiseingriffe auch relevante Auswirkungen auf die Verbraucherwohlfahrt. Mindestpreise, Kostendeckungsvorschriften oder Weiterverkaufsverbote unterhalb des Einkaufspreises führen dazu, dass sich die Preisstruktur entlang der Wertschöpfungskette verändert und der Preisdruck auf der Absatzstufe teilweise an die Endverbraucher weitergegeben wird. In der Folge steigen die Verbraucherpreise für inländisch erzeugte Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse, da Verarbeiter und Handel versuchen, die durch regulatorische Vorgaben erhöhten Beschaffungskosten zumindest teilweise zu kompensieren.

---

<sup>17</sup> Vgl. <https://www.agrarheute.com/sites/agrarheute.com/files/2021-01/Factsheet%20zu%20Forderungen%20der%20Bauernproteste.pdf>, abgerufen am 10. Dezember 2025.

In räumlich integrierten Märkten führt diese Entwicklung jedoch nicht zu einem einheitlichen Preisniveau. Während inländisch erzeugte Erzeugnisse teurer werden, bleibt das Angebot aus Ländern ohne vergleichbare Preisregulierungen preislich attraktiver. Der Wettbewerbsdruck durch Importe nimmt zu, sodass sich auf den Verbrauchermärkten ein duales Anpassungsmuster ergibt: Einerseits steigen die Preise für regulierte, inländische Erzeugnisse, andererseits erhöht sich der Marktanteil günstigerer Importware. Für die Verbraucher bedeutet dies insgesamt eine Verschlechterung der Wohlfahrt, da sie entweder höhere Preise zahlen müssen oder auf alternative Erzeugnisse ausweichen, die möglicherweise nicht ihren Präferenzen hinsichtlich Herkunft, Produktionsstandards oder Qualität entsprechen.

Gleichzeitig wird der Preiswettbewerb auf der Einzelhandelsstufe eingeschränkt. Vorgaben, die den Weiterverkauf unterhalb des Einkaufspreises untersagen oder Preisanpassungsklauseln vorschreiben, reduzieren den Handlungsspielraum des Handels, über Preiseffizienz oder Margensteuerung Wettbewerbsvorteile an die Verbraucher weiterzugeben. Die Informations- und Allokationsfunktion von Preisen wird dadurch auch auf der Konsumstufe geschwächt. Aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive gehen diese Effekte mit einem Verlust an Konsumentenrente einher. Auch die Monopolkommission spricht sich gegen Mindestpreise im Agrarsektor aus und bewertet sie als ungeeignetes Instrument zur Erzielung wohlfahrtsfördernder Effekte (vgl. Monopolkommission 2025, Rn. 259).

Die ökonomische Analyse zeigt, dass regulatorische Eingriffe in Geschäftsbeziehungen und Preisbildung mit erheblichen Ineffizienzen und Fehlanreizen verbunden sein können. Die Bandbreite reicht von erhöhten Transaktionskosten und eingeschränkter Vertragsflexibilität bis hin zu fundamentalen Marktstörungen mit Fehlallokationen, Ineffizienzen und blockierten Strukturanpassungen bei direkten Preiseingriffen.

Vor allem aber können solche Regulierungen die Preisbildung nicht nachhaltig verändern, wenn diese durch die Weltmarktintegration dominiert wird. Solange große Teile der Produktion auf internationalen Märkten abgesetzt werden, setzen die Weltmarktpreise eine faktische Obergrenze für die Erzeugerpreise, unabhängig von nationalen oder europäischen Regulierungen. Die Regulierungen verschieben die Anpassungslast lediglich, beseitigen sie aber nicht. Sie erhöhen die Kosten der Geschäftsabwicklung, verringern die Wettbewerbsfähigkeit und behindern notwendige Strukturanpassungen, ohne die Einkommenssituation der Erzeuger nachhaltig zu verbessern.

## 4. Regulierungsindex

Die vorangegangenen Kapitel haben die ökonomischen Grundlagen der Preisbildung in der Lebensmittelkette dargestellt und theoretisch analysiert, warum Regulierungsmaßnahmen, die in Vertragsfreiheit und Preisbildung eingreifen, aus ökonomischer Perspektive problematisch sein können und ihre Ziele sehr wahrscheinlich verfehlen. Diese theoretischen Überlegungen sollen nun einer empirischen Überprüfung unterzogen werden. Das vorliegende Kapitel entwickelt hierzu einen Regulierungsindex, der die unterschiedliche Intensität regulatorischer Eingriffe in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten systematisch erfasst und vergleichbar macht. Dieser Index wird anschließend den tatsächlichen Erzeugerpreisen für ausgewählte landwirtschaftliche Erzeugnisse gegenübergestellt. Die zentrale Frage lautet: Lässt sich ein Zusammenhang zwischen der Stringenz der Regulierung und der Höhe der Erzeugerpreise nachweisen?

Für die Untersuchung werden die Länder Belgien, Deutschland, Frankreich, Niederlande, Spanien, Slowakei und Ungarn betrachtet. Diese Auswahl repräsentiert ein breites Spektrum unterschiedlicher Regulierungsintensitäten und -instrumente, von einer eher minimalistischen Umsetzung der UTP-Richtlinie (Niederlande) bis hin zu kostenbasierten Mindestpreisregelungen und weitergehenden Eingriffen in die Preisbildung (insbesondere Spanien, Frankreich, Slowakei und Ungarn). Zugleich handelt es sich überwiegend um für Deutschland wirtschaftlich eng verflochtene EU-Mitgliedstaaten mit vergleichsweise guter Daten- und Rechtsdokumentation, sodass ein konsistenter und zugleich handhabbarer Ländervergleich möglich ist.

Der Regulierungsindex verfolgt eine zweistufige Bewertungslogik: Zunächst wird analysiert, wie stark einzelne Regulierungsmaßnahmen die fundamentalen wirtschaftlichen Gestaltungsfreiheiten, darunter den freien Handel, die autonome Preisgestaltung und die Vertragsfreiheit, beschränken oder potenziell beschränken können. In einem zweiten Schritt wird für jedes untersuchte Land bewertet, mit welcher Stringenz die jeweiligen Maßnahmen national umgesetzt wurden und inwieweit über die Mindestanforderungen der UTP-Richtlinie hinausgegangen wurde.

Als quantitative Bezugsgröße dienen die relativen Erzeugerpreise der betrachteten Länder für die Erzeugnisse Rohmilch, Schweinefleisch und Weizen. Diese geben an, in welcher Höhe die Erzeugerpreise für ein bestimmtes Agrarerzeugnis vom Erzeugerpreisniveau eines Referenzlandes abweichen. Die Gegenüberstellung von Regulierungsintensität und relativen Erzeugerpreisen ermöglicht es, Rückschlüsse über die Wirksamkeit unterschiedlich strenger Regulierungsmaßnahmen zu ziehen. Sollte kein systematischer positiver Zusammenhang feststellbar sein, würde dies die theoretisch hergeleitete Unwirksamkeit solcher Eingriffe empirisch bestätigen.

Die Untersuchung gliedert sich in vier Schritte. Abschnitt 4.1 stellt den regulatorischen Rahmen dar, indem die UTP-Richtlinie sowie die nationalen Umsetzungen in den sieben betrachteten Ländern detailliert analysiert werden. Abschnitt 4.2 beschreibt die Entwicklung des Regulierungsindex durch systematische Bewertung und Gewichtung der einzelnen Regulierungsmaßnahmen. In Abschnitt 4.3 wird die Bezugsgröße in Form von Erzeugerpreisindizes für unterschiedliche Erzeugnisse definiert, die in Abschnitt 4.4 dem Regulierungsindex gegenübergestellt wird.

## 4.1 Regulatorischer Rahmen

Zur Erstellung des Regulierungsindex werden neben der UTP-Richtlinie auch die relevanten nationalen Gesetze der sieben untersuchten EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt. Diese Gesetze setzen die UTP-Richtlinie um und enthalten teilweise darüber hinausgehende Regulierungsmaßnahmen. Tabelle 2 gibt eine Übersicht über die nationalen Gesetzestexte und deren Inkrafttreten:

Tabelle 2: Übersicht über die nationalen Gesetze zur Umsetzung der UTP-Richtlinie

Land	Gesetzesname(n)	Datum des Inkrafttretens
Belgien	Wet van 28 november 2021 tot omzetting van Richtlijn (EU) 2019/633 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen en tot wijziging	25. Dezember 2021
Deutschland	Gesetz zur Stärkung der Organisationen und Lieferketten im Agrarbereich (Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz- „AgrarOLkG“)	25. April 2013
	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen („GWB“)	1. Dezember 1999
Frankreich	EGAlim 1: LOI no 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (1)	1. November 2018
	EGAlim 2: LOI no 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs (1)	19. Oktober 2021
	EGAlim 3: LOI no 2023-221 du 30 mars 2023 tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs (1)	31. März 2023
	Ordonnance no 2021-859 du 30 juin 2021 relative aux pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire	1. Juli 2021
Niederlande	Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen	1. November 2021
Slowakei	91 ZÁKON z 28. marca 2019 o neprimeraných podmienkach v obchode potravínami a o zmene a doplnení niektorých zákonov	1. Mai 2019
Spanien	Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria	3. Januar 2014
	Ley 16/2021, de 14 de diciembre, por la que se modifica la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria	16. Dezember 2021
Ungarn	2009. évi XCV. Törvény a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról	1. Januar 2010

Quelle: DCE.

### 4.1.1 UTP-Richtlinie

Die UTP-Richtlinie definiert zunächst einen Anwendungsbereich (Artikel 1) für die in ihr enthaltenen Regulierungsmaßnahmen. Dieser Anwendungsbereich wird durch Umsatzschwellen für Lieferanten und Käufer bestimmt, wobei die Richtlinie schwächere Lieferanten vor stärkeren Käufern schützt. Grundsätzlich werden Lieferanten mit einem Umsatz von bis zu 350 Millionen Euro erfasst, wobei je nach Größenverhältnis zum Käufer unterschiedliche Schutzniveaus gelten.

Die Regulierungsmaßnahmen selbst gliedern sich in eine „schwarze“ (Artikel 3, Abs. 1) und eine „graue“ (Artikel 3, Abs. 2) Liste und umfassen insgesamt 16 unlautere Handelspraktiken. Die schwarze Liste führt zehn sogenannte unlautere Handelspraktiken auf, die ausnahmslos verboten sind und auch nicht vertraglich vereinbart werden können. Die graue Liste umfasst sechs Praktiken, die nur dann unzulässig sind, wenn sie nicht zuvor klar und eindeutig vertraglich zwischen Lieferant und Käufer vereinbart wurden.

#### 4.1.1.1 Anwendungsbereich

Der wichtigste Faktor für alle nachfolgend aufgelisteten Regulierungsmaßnahmen ist zunächst die Frage, für welche Vertrags- und Handelsbeziehungen die in der UTP-Richtlinie festgelegten Maßnahmen gelten und für welche nicht. Die Richtlinie definiert verschiedene Umsatzschwellen für Lieferanten und Käufer, die sicherstellen sollen, dass unlautere Handelspraktiken insbesondere dann verboten sind, wenn die Unternehmensgröße gemessen am Umsatz zwischen Lieferant und Käufer zu weit auseinanderliegt. Die Umsatzschwellen zielen darauf ab, ungleiche Machtverhältnisse in der Lieferkette auszugleichen. Es ist beispielsweise jede Vertragsbeziehung von den Regulierungsmaßnahmen betroffen, bei der der Jahresumsatz des Lieferanten bei höchstens zwei Millionen Euro und der Jahresumsatz des Käufers höher als zwei Millionen Euro liegt (vgl. UTP-Richtlinie, Artikel 1 Abs. 2). Bereits hier zeigt sich, dass diese Zielvorgabe der EU in den hier betrachteten Ländern unterschiedlich streng umgesetzt wurde: So wurden in Deutschland für Milch- und Fleischerzeugnisse sowie für Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukte zusätzliche Umsatzschwellen für Lieferanten eingeführt. Diese greifen bei einem Jahresumsatz im jeweiligen Verkaufssegment von höchstens vier Milliarden Euro, wenn der globale Jahresumsatz des Lieferanten höchstens 15 Milliarden Euro beträgt und nicht mehr als 20 Prozent des globalen Jahresumsatzes des Käufers ausmacht. In Spanien, Frankreich, Ungarn und der Slowakei hingegen ist jede vertragliche Beziehung zwischen Lieferant und Käufer von den Regulierungsmaßnahmen betroffen, unabhängig von jeglichen Unternehmens- und Umsatzgrößen.

Der definierte Anwendungsbereich spielt für die Erstellung des Regulierungsindex eine Schlüsselrolle: Ist er eng gefasst (gilt also nur für wenige Unternehmen), dann greifen auch die strengsten Verbote nur selten. Ist er weit gefasst, werden viele Geschäftsbeziehungen erfasst und die Schutzwirkung der Richtlinie entfaltet sich breit. Daher muss der Anwendungsbereich bei der Bewertung der Regulierungsintensität als besonderer Faktor berücksichtigt werden.

Alle Regulierungsmaßnahmen der schwarzen und grauen Liste der UTP-Richtlinie, die nachfolgend vorgestellt werden, finden demnach erst dann Anwendung, wenn die Geschäftsbeziehung zwischen Lieferant und Käufer unter den in der jeweiligen nationalen Umsetzung festgelegten Anwendungsbereich fällt.

### 4.1.1.2 Schwarze Liste

Auf der schwarzen Liste stehen Handelspraktiken, die unter allen Umständen verboten sind – eine vertragliche Vereinbarung zwischen Lieferant und Käufer kann diese Verbote nicht außer Kraft setzen. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die in der UTP-Richtlinie unter der schwarzen Liste aufgeführten Regulierungsmaßnahmen und zeigt deren Anwendung in den hier betrachteten Ländern.

Tabelle 3: Schwarze Liste der UTP-Richtlinie

Nr.	Kurzbeschreibung	Inhalt	Anwendung in
1	Zahlungsziele- verderbliche Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse	Käufer leistet Zahlung für verderbliche Erzeugnisse (einmalige/regelmäßige Lieferungen) nach festgelegter Vorgabe.	allen Ländern
2	Zahlungsziele- andere Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse	Käufer leistet Zahlung für andere Erzeugnisse (einmalige/regelmäßige Lieferungen) nach festgelegter Vorgabe.	allen Ländern
3	Kurzfristige Stornierung	Käufer storniert kurzfristig (i. d. R. weniger als 30 Tage) die Bestellung verderblicher Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse.	allen Ländern
4	Einseitige Vertragsänderungen	Käufer ändert einseitig Bedingungen einer Liefervereinbarung hinsichtlich verschiedener Kriterien (z. B. Umfang, Preis, Zeitpunkt, etc.).	allen Ländern
5	Anderweitige Zahlungsforderungen	Käufer verlangt Zahlungen, die nicht im Zusammenhang mit Verkauf von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen stehen.	allen Ländern
6	Zahlungsforderungen für Qualitätsminderung/Verlust	Käufer verlangt Zahlungen für Qualitätsminderung oder Verlust in Käuferräumlichkeiten oder nach Besitzübergang zum Käufer ohne Verschulden oder Fahrlässigkeit des Lieferanten.	allen Ländern
7	Schriftliche Bestätigungen	Käufer verweigert schriftliche Bestätigung der Bedingungen einer Liefervereinbarung, wenn vom Lieferanten eine schriftliche Bestätigung verlangt wurde.	allen Ländern
8	Rechtswidriges Erwerben/Ausnutzen von Geschäftsgeheimnissen	Käufer erwirbt/nutzt Geschäftsgeheimnisse des Lieferanten rechtswidrig oder legt diese rechtswidrig offen.	allen Ländern außer Ungarn
9	Vergeltungsmaßnahmen	Käufer droht/ergreift Vergeltungsmaßnahmen, wenn Lieferant vertragliche/gesetzliche Rechte geltend macht.	allen Ländern
10	Zahlungsforderungen bei Kundenbeschwerden	Käufer verlangt Zahlungen für Bearbeitung von Kundenbeschwerden ohne fahrlässiges/vorsätzliches Verschulden des Lieferanten.	allen Ländern

Quelle: UTP-Richtlinie, Artikel 3, Abs. 1.

In der UTP-Richtlinie werden Zahlungsziele für Käufer festgelegt (vgl. Tabelle 3, Nr. 1 und 2). Für verderbliche Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse ist eine Zahlungsfrist von 30 Tagen vorgesehen, unabhängig davon, ob eine regelmäßige oder unregelmäßige Lieferung stattfindet. Für andere, nicht-verderbliche Erzeugnisse beträgt die Frist 60 Tage. Das Zahlungsziel kann an unterschiedlichen Zeitpunkten beginnen. Dies kann nach Ablauf des vereinbarten Lieferzeitraums sein, in dem Lieferungen erfolgt sind, oder nach dem Tag der Festlegung des zu zahlenden Betrags für diesen Lieferzeitraum. Maßgeblich ist jeweils der spätere der beiden Zeitpunkte. Die unterschiedliche und teils strikere Umsetzung in den Nationalstaaten zeigt sich auf verschiedene Weise. In Belgien, Ungarn und der Slowakei wird nicht zwischen verderblichen und nicht-verderblichen Erzeugnissen unterschieden. In Ungarn und der Slowakei ist die Zahlungsfrist zudem grundsätzlich auf maximal 30 Tage oder weniger festgesetzt, was über die Mindestvorgaben der Richtlinie hinausgeht.

Neben der Festlegung von Zahlungszielen nimmt auch das Verbot von einseitigen Vertragsänderungen Einfluss auf die Vertragsgestaltung zwischen Lieferant und Käufer (vgl. Tabelle 3, Nr. 4). Das Verbot betrifft insbesondere die einseitige Änderung durch den Käufer von Bedingungen einer Liefervereinbarung für Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse. Dies umfasst Änderungen bei Häufigkeit, Methode, Ort, Zeitpunkt oder Umfang der Lieferung sowie bei Qualitätsstandards, Zahlungsbedingungen oder Preisen. Während die meisten Länder den Wortlaut der UTP-Richtlinie größtenteils genauso umsetzen, verfolgt Frankreich einen anderen Ansatz. Dort werden beide Vertragspartner angesprochen und allgemeinere Formulierungen gewählt, die grundsätzlich ein Ungleichgewicht oder ungerechte Vorteilmnahmen der Partner verbieten. Auch Ungarn setzt diese Maßnahme strenger um und verbietet weitere einseitige Änderungen, die nicht nur zu finanziellen, sondern auch zu moralischen Verlusten führen können.

Weitere Verbote betreffen verschiedene Geschäftspraktiken. Dazu gehört die kurzfristige Stornierung der Bestellung verderblicher Agrarerzeugnisse durch den Käufer mit einer Stornierungsfrist von weniger als 30 Tagen (vgl. Tabelle 3, Nr. 3). Ebenfalls verboten ist die Weigerung einer schriftlichen Bestätigung der Bedingungen einer Liefervereinbarung durch den Käufer auf Verlangen des Lieferanten (vgl. Tabelle 3, Nr. 7). Das rechtswidrige Erwerben, Ausnutzen oder Offenlegen von Geschäftsgeheimnissen durch den Käufer ist gleichfalls untersagt (vgl. Tabelle 3, Nr. 8). Auch das Drohen mit Vergeltungsmaßnahmen oder deren Ergreifung gegenüber dem Lieferanten fällt als Verbot unter die schwarze Liste, wenn der Lieferant vertragliche oder gesetzliche Rechte geltend macht (vgl. Tabelle 3, Nr. 9). Die unterschiedlichen Regulierungsintensitäten zeigen sich auf verschiedene Weise. In Spanien wird das Verbot von kurzfristigen Bestellungen beispielsweise auf beide Parteien einer Geschäftsbeziehung ausgeweitet. In Frankreich werden monetäre Strafen vordefiniert, falls die schriftliche Bestätigung seitens des Käufers verweigert wird.

Regulierungsmaßnahmen in Form von grundsätzlichen Verboten betreffen zusätzlich verschiedene Zahlungsforderungen seitens des Käufers. Dazu gehören geldwerte Forderungen, die nicht im Zusammenhang mit dem Verkauf von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen des Lieferanten stehen (vgl. Tabelle 3, Nr. 5). Ebenfalls verboten sind Zahlungsforderungen für die Qualitätsminderung oder den Verlust von Agrarerzeugnissen ohne Fahrlässigkeit oder Verschulden des Lieferanten (vgl. Tabelle 3, Nr. 6). Gleiches gilt für Zahlungsforderungen für Kosten, die durch die Bearbeitung von Kundenbeschwerden entstehen, obwohl auch hier keine Fahrlässigkeit und kein Verschulden des Lieferanten vorliegt (vgl. Tabelle 3, Nr. 10). Im Vergleich zum Anwendungsbereich oder den Zahlungszielen nehmen diese Verbote eine eher untergeordnete Rolle auf der schwarzen Liste ein. Die Verbote von Zahlungsforderungen werden in einzelnen Ländern unterschiedlich stark umgesetzt. In der Slowakei werden zusätzliche verbotene

Forderungen definiert, beispielsweise geldwerte Leistungen für die vom Käufer durchgeführte Marktforschung. Frankreich wählt bewusst allgemeinere Formulierungen, die größeren Spielraum bei Verboten für Zahlungsforderungen lassen.

### 4.1.1.3 Graue Liste

Die graue Liste der UTP-Richtlinie umfasst sechs unlautere Handelspraktiken, die nur dann verboten sind, wenn sie nicht zuvor klar und eindeutig vertraglich zwischen Lieferant und Käufer vereinbart wurden. Tabelle 4 gibt einen Überblick über diese Regulierungsmaßnahmen und zeigt deren Anwendung in den hier betrachteten Ländern.

Tabelle 4: Graue Liste der UTP-Richtlinie

Nr.	Kurzbeschreibung	Inhalt	Anwendung in
11	Rücksendung von Erzeugnissen	Käufer leistet keine Zahlung für zurückgesandte unverkaufte Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse oder für deren Beseitigung.	allen Ländern
12	Zahlungsforderungen für Listung/Verkauf	Käufer verlangt Zahlungen für Lagerung, Verkaufsangebot, Listung oder Marktbereitstellung der Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse.	allen Ländern
13	Zahlungsforderungen für Preisnachlässe	Käufer verlangt Zahlungen für Preisnachlässe (oder Teil davon), wenn Käufer Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse im Rahmen einer Verkaufsaktion verkauft.	allen Ländern
14	Zahlungsforderungen für Werbung	Käufer verlangt Zahlungen für Werbung durch den Käufer.	allen Ländern
15	Zahlungsforderungen für Vermarktung	Käufer verlangt Zahlungen für Vermarktung durch den Käufer.	allen Ländern
16	Zahlungsforderungen für Personal/Einrichtung	Käufer verlangt Zahlungen für Personal für die Einrichtung der Verkaufsräumlichkeiten.	allen Ländern

Quelle: UTP-Richtlinie, Artikel 3, Abs. 2.

Wie auch bei der schwarzen Liste sind in Tabelle 4 verschiedene Zahlungsforderungen seitens des Käufers aufgeführt. Diese sind jedoch nur dann verboten, wenn sie nicht vorher explizit zwischen beiden Vertragsparteien festgelegt wurden (graue Liste). Das betrifft Zahlungsforderungen für Werbung (vgl. Tabelle 4, Nr. 14) und Vermarktung (vgl. Tabelle 4, Nr. 15) durch den Käufer, für Preisnachlässe durch den Käufer an Kunden (vgl. Tabelle 4, Nr. 13) und für das Personal für die Einrichtung der Räumlichkeiten, in denen die Erzeugnisse des Lieferanten verkauft werden (vgl. Tabelle 4, Nr. 16). Insbesondere das Verbot von Zahlungen für Lagerung, Verkaufsangebot, Listung oder Bereitstellung der Erzeugnisse auf dem Markt

(vgl. Tabelle 4, Nr. 12) stellt einen deutlichen Eingriff in die Vertrags- und Verhandlungsfreiheit dar, da es die Flexibilität nimmt, die Kostenaufteilung frei zu vereinbaren. Diese mit Einschränkungen verbotenen Zahlungsforderungen machen mit fünf der insgesamt sieben genannten Regulierungsmaßnahmen den Großteil der grauen Liste aus. Die unterschiedlich strenge Umsetzung dieser Regulierungsmaßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten zeigt sich allein schon daran, dass solche Forderungen in Ungarn und der Slowakei grundsätzlich verboten sind. Dies gilt unabhängig davon, ob vorher eine Vereinbarung stattgefunden hat.

Ein weiteres Verbot betrifft die Rücksendung von nicht verkauften Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen an den Lieferanten. Diese Praxis ist verboten, wenn sie nicht explizit zwischen Lieferant und Käufer vereinbart wurde und wenn der Käufer für diese nicht verkauften Erzeugnisse oder für deren Beseitigung keine Zahlung an den Lieferanten leistet (vgl. Tabelle 4, Nr. 11). In Deutschland ist es grundsätzlich verboten, den geschuldeten Kaufpreis für die Erzeugnisse nicht zu bezahlen, wenn die Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse an den Lieferanten zurückgesandt wurden. Die Slowakei verfolgt diesbezüglich ein noch strengeres Regulierungsregime. Dort ist die Rückgabe der Lebensmittel an den Lieferanten bereits an sich verboten, mit Ausnahme der im Handelsgesetzbuch festgelegten Fälle.

Die Regulierungsmaßnahmen der schwarzen und grauen Liste der UTP-Richtlinie wurden in den nationalen Gesetzestexten bezüglich der unlauteren Handelspraktiken entweder nah an der UTP-Richtlinie oder deutlich strikter umgesetzt. Der Einfluss dieser Maßnahmen auf den freien Handel sowie die freie Vertrags- und Preisgestaltung variiert erheblich. Ein deutlicher Einfluss geht insbesondere vom definierten Anwendungsbereich aus, der mithilfe der Umsatzschwellen festgelegt wird. Daneben spielen auch die Zahlungsziele (vgl. Tabelle 3, Nr. 1 und 2), die Regelungen bei der Rücksendung der Erzeugnisse (vgl. Tabelle 4, Nr. 11) sowie das eingeschränkte Verbot für Zahlungsforderungen für Listung und Verkauf der Agrarerzeugnisse (vgl. Tabelle 4, Nr. 12) eine wesentliche Rolle.

In den nationalen Gesetzen von Belgien, Deutschland, Frankreich, Niederlande, Slowakei, Spanien und Ungarn werden weitere Regulierungsmaßnahmen eingeführt, die über die Maßnahmen der UTP-Richtlinie hinausgehen. Diese werden im Rahmen der Indexerstellung ebenfalls betrachtet und bewertet.

#### 4.1.2 Nationale Gesetze

Über die UTP-Richtlinie hinaus haben die betrachteten Länder zusätzliche Regulierungsmaßnahmen in ihre nationalen Gesetze aufgenommen. Diese unterscheiden sich sowohl hinsichtlich ihrer Eingriffsintensität als auch ihres Anwendungsbereichs. Tabelle 5 zeigt die beiden Regulierungsmaßnahmen mit dem stärksten Einfluss auf die freie Preis- und Vertragsgestaltung.

Eine vollständige Übersicht aller weiteren nationalen Regulierungsmaßnahmen findet sich in Anhang (Tabelle A 3 bis Tabelle A 6).

Tabelle 5: Nationale Gesetze – stärkster Einfluss

Nr.	Kurzbeschreibung	Inhalt	Anwendung in
17	Mindestpreis des Käufers und Deckung der Produktionskosten	Verbot: Preis für vom Lieferanten bezogenen Erzeugnisse liegen unter seinen Produktionskosten/Preis für Endverbraucher liegen unter Einkaufspreis vom Lieferanten; Gebot: Index für Produktionskosten als Orientierung.	Belgien, Deutschland, Frankreich, Slowakei, Spanien, Ungarn
18	Verpflichtende schriftliche Verträge und Vertragsinhalte	Gebot: (Schriftliche) Verträge müssen gewisse Bestandteile enthalten (z. B. Art des Lebensmittels, Mengen, Preise, etc.).	Frankreich, Slowakei, Spanien, Ungarn

Quelle: Nationale Gesetze gemäß Tabelle 2 und Europäisches Parlament (2013), Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

#### 4.1.2.1 Regulierungsmaßnahmen mit stärkstem Einfluss

Wie aus Tabelle 5 hervorgeht, existieren in Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Ungarn und der Slowakei Vorschriften, die festlegen, dass der Preis für Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse nicht frei gewählt werden kann. Stattdessen muss sich der Preis an Kostenindizes orientieren oder darf sogar festgelegte Preisniveaus nicht unterschreiten (vgl. Tabelle 5, Nr. 17). Bei Letzterem fungiert der zu zahlende Preis des Käufers für ein Erzeugnis praktisch als Mindestpreis (vgl. hierzu auch Abschnitt 3.2). In Frankreich muss ein Vertrag eine automatische Preisanpassungsklausel enthalten, die die Veränderung der Kosten der landwirtschaftlichen Rohstoffe oder verarbeiteten Erzeugnisse berücksichtigt. Dazu werden Preisindikatoren verwendet, die sich auf den Sektor des vertraglich festgelegten Erzeugnisses beziehen. Die Entwicklung dieser Indikatoren muss vom Käufer an den Lieferanten berichtet werden.

Belgien und Spanien gehen mit ihren Regulierungen einen Schritt weiter. Dort wird den Käufern vorgeschrieben, dass der Kaufpreis für das entsprechende Erzeugnis nicht unter den Produktionskosten des Lieferanten liegen darf. Welche Kosten dabei berücksichtigt werden sollen oder müssen, wird ebenfalls in den Regulierungsmaßnahmen empfohlen oder vorgeschrieben. Um einer Wertevernichtung in der Lieferkette entgegenzuwirken, regeln Deutschland, Spanien, Frankreich (mit zahlreichen Ausnahmen), Ungarn und die Slowakei zusätzlich die Preisgestaltung beim Weiterverkauf an Endkunden und Verbraucher. Der Weiterverkaufspreis darf dort nicht unter dem Einkaufspreis liegen, den der Käufer an den Lieferanten gezahlt hat. Diese Vorschriften stellen einen deutlichen Eingriff in die Preisautonomie der Lieferanten und Käufer dar und beeinflussen signifikant die freie Preis- und Vertragsgestaltung.

Die ökonomischen Implikationen dieser Mindestpreisregulierungen wurden in Abschnitt 3.2 ausführlich diskutiert. Dort wurde dargelegt, dass solche Eingriffe in räumlich integrierten Märkten an grundlegende Wirkungsgrenzen stoßen und zu Wettbewerbsnachteilen für heimische Verarbeiter führen können.

Spanien, Frankreich, Ungarn und die Slowakei schreiben darüber hinaus in ihren nationalen Gesetzen verbindlich vor, dass zwischen Lieferant und Käufer ein schriftlicher Vertrag geschlossen werden muss, und definieren konkrete Anforderungen an dessen Inhalt (vgl. Tabelle 5, Nr. 18). Dies geht über Artikel 168

der GMO hinaus, der in den EU-Mitgliedstaaten erst dann Anwendung findet, wenn diese festlegen, dass ein schriftlicher Vertrag zwischen den beteiligten Parteien geschlossen werden muss.

Über Standardangaben wie Preise und Mengen hinaus müssen teilweise zusätzliche Elemente aufgenommen werden:

- Rechte und Pflichten beider Vertragsparteien;
- Gründe und Formalisierung einer Vertragsbeendigung sowie deren Auswirkungen;
- Angaben zu Herkunft und Qualität der Erzeugnisse;
- Mechanismen zur Anpassung des Kaufpreises nach oben oder unten.

Auch diese vertraglichen Verpflichtungen schränken die Vertragsfreiheit erheblich ein und geben den Vertragsparteien detaillierte Gestaltungsvorgaben vor. Wie in Abschnitt 3.2 erläutert, können solche Regulierungen darüber hinaus die optimale Aufteilung von Risiken und Kosten zwischen den Vertragsparteien beeinträchtigen.

#### 4.1.2.2 Weitere nationale Regulierungsmaßnahmen

Neben diesen beiden zentralen Eingriffen existieren in den betrachteten Ländern zahlreiche weitere Regulierungsmaßnahmen mit moderaterem oder geringerem Einfluss auf die freie Preis- und Vertragsgestaltung (vgl. Tabelle A 3 und Tabelle A 4 im Anhang). Diese umfassen unter anderem:

- Preisfestlegung in Verträgen: Frankreich, Slowakei und Spanien geben weitere verpflichtende Vertragsbestandteile hinsichtlich der Preise und Preiskomponenten vor, wie Rabatte oder transparente Berechnungen der Preise (vgl. Tabelle A 3 im Anhang, Nr. 19).
- Mindestvertragslaufzeiten: Frankreich legt fest, dass die Laufzeit eines Vertrags oder Rahmenvertrags drei Jahre nicht unterschreiten darf (vgl. Tabelle A 3 im Anhang, Nr. 20).
- Verhandlungszeiträume: In Spanien dürfen jährliche Geschäftsverhandlungen nicht länger als drei Monate dauern; in Frankreich müssen Verhandlungen spätestens bis zum 1. März abgeschlossen sein (vgl. Tabelle A 3 im Anhang, Nr. 22).
- Verbot ausschließlicher Belieferungspflichten: Ungarn verbietet die Festlegung einer ausschließlichen Verkaufsverpflichtung ohne angemessene Gegenleistung (vgl. Tabelle A 3 im Anhang, Nr. 21).
- Schadensersatz und Verzugszinsen: Belgien und Ungarn regeln verschiedene Aspekte von Verzugszinsen und Vertragsstrafen (vgl. Tabelle A 4 im Anhang, Nr. 23).
- Veröffentlichungspflichten: Spanien führt ein Register für Lebensmittelverträge; Ungarn verpflichtet zur Veröffentlichung von Geschäftsbedingungen (vgl. Tabelle A 4 im Anhang, Nr. 24).
- Weitere Regelungen betreffen das Markenmanagement sowohl auf Lieferanten- als auch auf Käuferseite (vgl. Tabelle A 4, Nr. 25) sowie Aufbewahrungspflichten von Korrespondenz, Unterlagen und Belegen in elektronischer oder Papierform für vier Jahre (vgl. Tabelle A 4, Nr. 26).

Ungarn und die Slowakei weisen darüber hinaus umfangreiche länderspezifische Zusatzregulierungen auf (vgl. Tabelle A 5 und Tabelle A 6 im Anhang). In Ungarn sind dies beispielsweise die Befugnis der Landwirtschaftsbehörde, Geschäftsbedingungen zu untersagen, sowie die Regelung, dass der Lieferant einer unlauteren Vertriebspraxis nicht wirksam zustimmen kann – die Praxis bleibt auch bei Zustimmung verboten. In der Slowakei finden sich detaillierte Regelungen zu Vertrags- und Geschäftsbedingungen, Zahlungsbedingungen sowie Transparenz- und Informationspflichten.

## 4.2 Entwicklung des Regulierungsindex

Die vorangegangenen Abschnitte haben die Komplexität und Heterogenität der regulatorischen Rahmenbedingungen in den untersuchten EU-Mitgliedstaaten verdeutlicht. Die UTP-Richtlinie setzt zwar einen gemeinsamen europäischen Mindeststandard, jedoch zeigen sich in der nationalen Umsetzung erhebliche Unterschiede. Darüber hinaus haben mehrere Länder zusätzliche nationale Regulierungsmaßnahmen eingeführt, die weit über die EU-Vorgaben hinausgehen. Diese reichen von detaillierten Vorschriften zu Zahlungszielen über verpflichtende Vertragsinhalte bis hin zu direkten Eingriffen in die Preisbildung durch Mindestpreise und Kostendeckungsvorschriften.

Um die regulatorische Intensität über die sieben betrachteten Länder hinweg systematisch vergleichbar zu machen, wird im Folgenden ein Regulierungsindex entwickelt. Dieser Index ermöglicht es, die Vielzahl einzelner Regulierungsmaßnahmen – sowohl aus der UTP-Richtlinie als auch aus den nationalen Gesetzen – in einer aggregierten Kennzahl abzubilden. Dadurch wird eine quantitative Gegenüberstellung der unterschiedlichen Regulierungsintensitäten möglich, die als Grundlage für die nachfolgende Analyse der Zusammenhänge mit den Erzeugerpreisen dient.

Für die Entwicklung des Regulierungsindex wird eine zweistufige Bewertungslogik angewendet: Die erste Stufe umfasst die Festlegung eines Gewichtungsfaktors für die einzelnen Regulierungsmaßnahmen, die detailliert unter Abschnitt 4.1 beschrieben wurden. Dieser Faktor gibt an, wie groß der Einfluss auf die Marktfreiheiten, darunter die freie Preis- und Vertragsgestaltung, ist und wie intensiv der Eingriff ist. Die Bewertungsskala des Gewichtungsfaktors reicht von 1 bis 5. Ein Wert von 1 bedeutet, dass nur ein geringer Einfluss vorliegt. Ein Wert von 5 repräsentiert dagegen einen sehr großen Einfluss auf die Marktfreiheiten.

Die zweite Stufe beinhaltet eine Bewertung hinsichtlich der Umsetzung jeder Regulierungsmaßnahme im Ländervergleich. Dabei wird für die Länder Belgien, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Slowakei, Spanien und Ungarn analysiert, wie strikt die jeweilige Maßnahme im Vergleich zu den anderen Ländern umgesetzt wurde. Dieser Bewertungsfaktor bewegt sich auf einer Skala zwischen 0 und 5. Eine 0 wird nur dann vergeben, wenn die betrachtete Regulierungsmaßnahme im jeweiligen Land nicht existiert oder nicht umgesetzt wird. Der Wert 1 kennzeichnet die schwächste Umsetzung im Ländervergleich, während der Wert 5 für die strikteste Umsetzung unter den betrachteten Ländern steht.

Als Referenzkategorie für die Bewertung dient grundsätzlich die Vorgabe der UTP-Richtlinie, da diese das Mindestmaß an Regulierung definiert. Bereits dieses Mindestmaß stellt einen mehr oder weniger intensiven Eingriff in die freie Preis- und Vertragsgestaltung dar. Eine Regulierungsmaßnahme der UTP-Richtlinie bzw. deren exakte Umsetzung in nationales Recht erhält daher nicht automatisch den niedrigsten Bewertungswert. Jede Regulierungsmaßnahme wird fallspezifisch untersucht und individuell

bewertet. Dies gilt auch für nationale Gesetze, die über die Vorgaben der UTP-Richtlinie hinausgehen und sich somit nicht direkt mit der EU-Vorgabe vergleichen lassen. Regulierungsmaßnahmen, die ausschließlich in einem einzigen der betrachteten Länder existieren, erhalten automatisch den höchsten Wert auf der Bewertungsskala, da sie die weitestgehende Abweichung sowohl vom gemeinsamen europäischen Standard als auch innerhalb der betrachteten Ländergruppe darstellen.

Ein konkretes Beispiel verdeutlicht die angewandte Bewertungslogik:

Betrachtet wird die Regulierungsmaßnahme der schwarzen Liste zu den Zahlungszielen hinsichtlich anderer Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse (vgl. Tabelle 3, Nr. 2). Die UTP-Richtlinie sieht für andere nicht-verderbliche Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse eine Zahlungsfrist von 60 Tagen vor. Dies gilt unabhängig davon, ob regelmäßige oder unregelmäßige Lieferungen stattfinden. Der Beginn des Zahlungsziels kann zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfolgen. Möglich ist der Zeitpunkt nach Ablauf des vereinbarten Lieferzeitraums, in dem Lieferungen erfolgten, oder der Tag der Festlegung des zu zahlenden Betrags für diesen Lieferzeitraum. Maßgeblich ist jeweils der spätere der beiden Zeitpunkte. Diese UTP-Maßnahme erhält die Bewertung 2, da sie bereits einen moderaten Eingriff in die Vertragsfreiheit darstellt.

Die nationale Umsetzung der Zahlungsziele zeigt deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Frankreich, Deutschland und die Niederlande haben die Regulierungsmaßnahme entsprechend den Vorgaben der UTP-Richtlinie umgesetzt und erhalten daher ebenfalls die Bewertung 2. Spanien geht über diese Basisanforderungen hinaus und legt unter anderem zusätzlich fest, dass die Rechnung bis zu einem bestimmten Zeitpunkt nach Lieferung und Empfang der Waren zugestellt werden muss. Diese zusätzliche Anforderung führt zu einer höheren Bewertung von 3. Belgien und die Slowakei verschärfen die Regelungen noch weiter. Beide Länder verzichten grundsätzlich auf die Unterscheidung zwischen verderblichen und nicht-verderblichen Erzeugnissen und legen die Zahlungsfrist einheitlich auf 30 Tage fest. In bestimmten Fällen sieht die Slowakei sogar noch kürzere Fristen vor. Diese strengere Umsetzung resultiert in einer Bewertung von 4 für beide Länder. Ungarn weist im Ländervergleich die strengste Umsetzung auf. Das ungarische Gesetz unterscheidet ebenfalls nicht zwischen verderblichen und nicht-verderblichen Erzeugnissen und begrenzt das Zahlungsziel auf maximal 30 Tage. Darüber hinaus werden bei verspäteter Zahlung automatisch Strafzinsen in Höhe des doppelten Leitzinses der Zentralbank fällig. Diese umfassendste Regulierung rechtfertigt die höchste Bewertung von 5.

Nach dieser systematischen Bewertungslogik werden sämtliche Regulierungsmaßnahmen für alle untersuchten Länder analysiert und eingestuft.

Für jedes Land und für jede Regulierungsmaßnahme wird anschließend die Punktezahl („P“) als Produkt aus dem Gewichtungsfaktor GF und der Bewertung B ermittelt. Dies erfolgt sowohl für die UTP-Richtlinien als auch für die zusätzlichen nationalen Gesetze. Die Summe dieser Punktezahlen über alle Maßnahmen ergibt einen Teilwert für jedes Land – zunächst getrennt nach der UTP-Richtlinie und den nationalen Gesetzen.

Wie in Abschnitt 4.1.1.1 aufgeführt wurde, stellt der definierte Anwendungsbereich eine Sonderrolle dar. Dieser legt fest, ob und wann die einzelnen Maßnahmen der UTP-Richtlinien überhaupt Anwendung finden. Der Anwendungsbereich nimmt dadurch eine übergeordnete Rolle ein, was bei der Entwicklung

des Regulierungsindex berücksichtigt werden muss. Somit fließt der Anwendungsbereich nicht als einzelne Maßnahme in den Regulierungsindex mit ein, sondern als übergeordneter multiplikativer Faktor.

Die Faktoren ergeben sich aus nachfolgender Bewertungslogik:

- **Niederlande:** Da die Niederlande den Anwendungsbereich entsprechend der Vorgabe in der UTP-Richtlinie umgesetzt haben, erhalten sie den Faktor 2.
- **Belgien:** In Belgien wird allgemein festgelegt, dass jede Beziehung zwischen Käufern und Lieferanten in den Anwendungsbereich fällt, wenn der Umsatz 350 Millionen Euro nicht übersteigt. Das ist im Gegensatz zur UTP-Richtlinie unabhängig davon, wie groß die Umsatzunterschiede zwischen den Käufern und Lieferanten sind. Daher erhält Belgien den höheren Faktor 3.
- **Deutschland:** Deutschland verweist für Agrar-, Fischerei- und Lebensmittelerzeugnisse zwar zunächst auf die Umsatzschwellen der UTP-Richtlinie, führt darüber hinaus jedoch weitere Bedingungen ein. So gilt der Anwendungsbereich auch für den Verkauf von Milch- und Fleischerzeugnissen sowie von Obst-, Gemüse- und Gartenbauprodukten einschließlich Kartoffeln durch Lieferanten, die einen Jahresumsatz im jeweiligen Verkaufssegment in Deutschland von höchstens vier Milliarden Euro haben, an Käufer, wenn der globale Jahresumsatz des Lieferanten höchstens 15 Milliarden Euro und nicht mehr als 20 Prozent des globalen Jahresumsatzes des Käufers beträgt. Daher erhält Deutschland den Faktor 4.
- **Frankreich, Slowakei, Spanien und Ungarn:** Diese vier Länder legen gar keine Umsatzschwellen fest, sodass jede vertragliche Beziehung zwischen Lieferant und Käufer von den UTP-Regulierungsmaßnahmen betroffen ist. Diese Länder erhalten den höchsten Faktor 5.

Der Teilwert aus der Bewertung der UTP-Richtlinien wird anschließend mit dem länderspezifischen Faktor für den Anwendungsbereich multipliziert (im Falle Ungarns also mit 5).<sup>18</sup> Dieses Produkt wird mit dem Teilwert über die nationalen Gesetze addiert, sodass sich ein Gesamtwert ergibt. Dieses Vorgehen wird für jedes Land durchgeführt, sodass sich länderspezifische Gesamtwerte ergeben. Aus diesen lässt sich eine Rangordnung zwischen den sieben Ländern ableiten, je nachdem wie strikt sie den Agrar- und Lebensmittelmarkt regulieren. Diese Gesamtwerte werden nun indexiert, wobei die Niederlande als Referenzland gewählt werden, da sie die UTP-Richtlinie ohne Ergänzungen oder Verschärfungen umgesetzt haben und somit das am wenigsten restriktive Regulierungsregime im betrachteten Vergleich darstellen. Die Niederlande erhalten den Basiswert 100. Für die Indexierung wird der Gesamtwert jedes betrachteten Landes durch den Gesamtwert der Niederlande geteilt und mit 100 multipliziert.

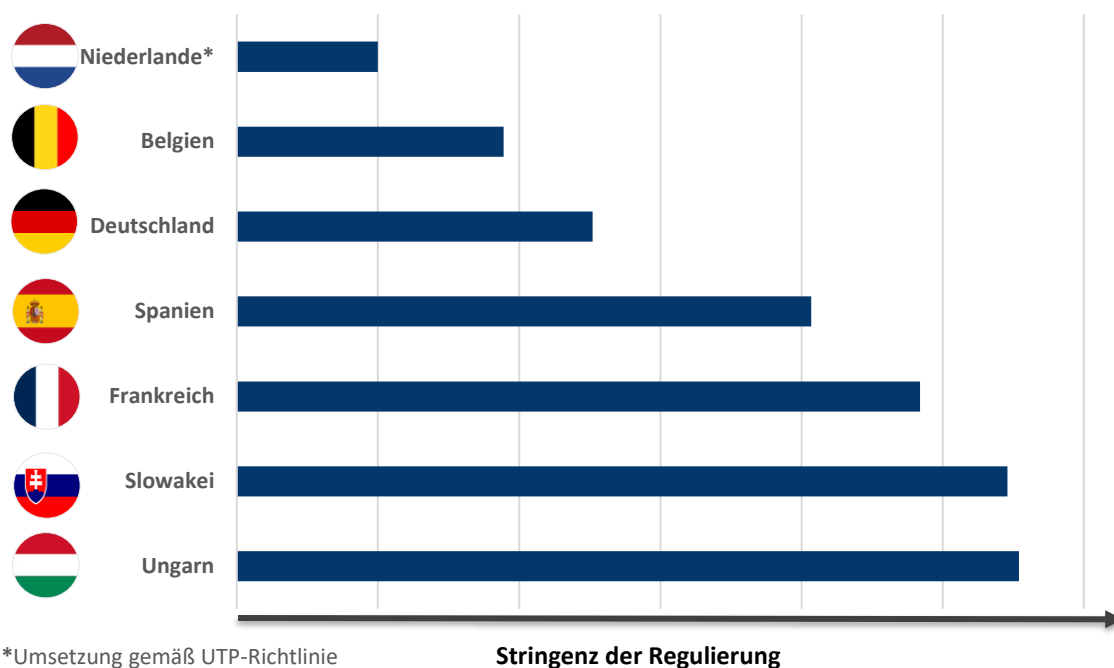
Tabelle A 7 im Anhang zeigt eine Übersicht über die Gewichtungsfaktoren, Bewertungen und Produktwerte für alle vorgestellten Regulierungsmaßnahmen und für alle Länder.

Daraus ergibt sich nach Indexierung der Gesamtwerte folgende Verteilung der Länder (vgl. Abbildung 3).

---

<sup>18</sup> Erhält Ungarn etwa einen hypothetischen Gesamtwert für die UTP-Richtlinien von 100, so wird dieser Wert anschließend mit 5 multipliziert. Insgesamt liegt damit die Bewertung der UTP-Richtlinien für Ungarn bei 500.

Abbildung 3: Regulierungsindex im Ländervergleich



Quelle: DCE.

Die Niederlande haben die UTP-Richtlinie ohne Ergänzungen oder Verschärfungen in nationales Recht umgesetzt und schreiben keine darüber hinausgehenden Regulierungsmaßnahmen vor. Daher stellen sie im Ländervergleich das am wenigsten restriktive Regulierungsregime dar. Belgien folgt mit leicht restriktiveren Anpassungen bei der Umsetzung der UTP-Richtlinie. Das Land hat einzelne Vorgaben der Richtlinie verschärft, bleibt aber insgesamt noch relativ nah an den EU-Mindestvorgaben. Deutschland hat im Vergleich zu den Niederlanden und auch zu Belgien weitergehende Verschärfungen eingeführt. Diese unterliegen darüber hinaus einem hohen Anwendungsbereich (vgl. Abschnitt 4.1.1.1), der deutlich über den der Niederlande und Belgien hinausgeht. Spanien geht noch weiter, da es nicht nur die UTP-Richtlinie strenger umsetzt, sondern zusätzliche Regulierungsmaßnahmen eingeführt hat, die inhaltlich über das Niveau der EU-Vorgaben hinausgehen. Das strengste Regulierungsregime findet sich in Frankreich, gefolgt von der Slowakei und Ungarn. Diese Länder fallen durch eine Vielzahl zusätzlicher Maßnahmen in ihren nationalen Gesetzen auf, die weit über die Anforderungen der UTP-Richtlinie hinausgehen. Diese umfangreichen Zusatzregulierungen greifen besonders stark in die unternehmerischen Freiheiten ein und schaffen die restriktivsten Rahmenbedingungen für Handelsbeziehungen im Agrar- und Lebensmittelsektor.

### 4.3 Erzeugerpreise als Vergleichsmaßstab

Der in Abschnitt 4.2 entwickelte Regulierungsindex zeigt und vergleicht die Regulierungsintensität der untersuchten Länder. Dies allein sagt allerdings noch nichts über die Auswirkungen der unterschiedlichen

Regulierungsansätze aus. Um diese zu bewerten, bedarf es einer quantitativen Bezugsgröße, die dem Regulierungsindex gegenübergestellt wird. Im vorliegenden Gutachten sollen insbesondere die Auswirkungen der verschiedenen Regulierungsmaßnahmen auf die wirtschaftliche Situation der Landwirte untersucht werden. Daher werden als Bezugsgröße die Markterlöse gewählt, die Landwirte durch die Erzeugerpreise für verschiedene repräsentative Erzeugnisse im jeweiligen Land erzielen.

Als Grundlage dienen Erzeugerpreise für die Erzeugnisse Rohmilch, Schweinefleisch und Weizen. Rohmilch und Schweinefleisch stehen zum einen im Fokus der öffentlichen Diskussion. Zum anderen gehören diese Erzeugnisse zu den meistproduzierten Erzeugnissen in der gesamten EU und in den Ländern Belgien, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Slowakei, Spanien und Ungarn. Weizen bildet im Bereich der Getreideerzeugnisse die größte Produktionsmenge (vgl. u. a. Monopolkommission 2025, Rn. 181), wobei Weichweizen mit über 98 Prozent im Wirtschaftsjahr 2024/2025 den überwiegenden Teil der Weizenproduktion ausmachte.<sup>19</sup>

Darüber hinaus sind die Erzeugerpreise dieser landwirtschaftlichen Erzeugnisse maßgeblich von den Weltmarktpreisen abhängig (vgl. Abschnitt 2.2.2). Somit ist eine gute Vergleichbarkeit zwischen den sieben betrachteten Ländern gewährleistet.

Die Daten für die Erzeugerpreise wurden der Datenbank des „Agri-food Data Portal“ („Agridata-Datenbank“)<sup>20</sup> und der Datenbank Eurostat („Eurostat-Datenbank“)<sup>21</sup> der Europäischen Union entnommen. Aus der Agridata-Datenbank wurden die Erzeugerpreise der landwirtschaftlichen Erzeugnisse Rohmilch und Schweinefleisch für die Länder Belgien, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Slowakei, Spanien und Ungarn extrahiert und in der weiteren Analyse berücksichtigt.<sup>22</sup> Aus den monatlichen Erzeugerpreisdaten wurde für jedes der beiden Erzeugnisse ein durchschnittlicher Jahreswert berechnet. Der Eurostat-Datenbank wurden die jährlichen Erzeugerpreise für Weizen für dieselben Länder entnommen.<sup>23</sup>

Die Methodik zur Erstellung eines Erzeugerpreisindex, der die Erzeugerpreise im Verhältnis zum Referenzland Niederlande auf Basis der Erzeugerpreise für die drei ausgewählten Erzeugnisse ermittelt, folgt einem systematischen Ansatz. Die Niederlande dienen als Referenzland, analog zur Funktion als Basiswert beim Regulierungsindex, da sie das im betrachteten Vergleich schwächste Regulierungsregime aufweisen. Die Frage, die für jedes Erzeugnis in jedem Land beantwortet werden soll, lautet, um wie viel höher oder niedriger der Erzeugerpreis im Vergleich zu den Niederlanden ist. Dieser relative

---

<sup>19</sup> Vgl. beispielsweise <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen/getreide>, abgerufen am 23. Dezember 2025. Betrachtet wurden die Datenblätter „4020300-0000 Versorgung mit Hart- und Weichweizen zusammen“ und „4020200-0000 Versorgung mit Weichweizen“ mit den Zeilen „Verwendbare Erzeugung“.

<sup>20</sup> Europäische Union, Agri-food Data Portal, verfügbar unter

<https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardPrice/DashboardMarketPrices.html#>, abgerufen am 10. Dezember 2025.

<sup>21</sup> Europäische Union, Eurostat, verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>, abgerufen am 10. Dezember 2025.

<sup>22</sup> Es handelt sich für alle Länder um folgende Datenreihen: Rohmilch – Category: Dairy Products, Sector: Dairy, Product Description: Raw Milk; Schweinefleisch – Category: Animal Products, Sector: Pigmear, Product Description: Pigmear Class S. Zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung waren monatliche Erzeugerpreisdaten für beide Erzeugnisse bis einschließlich November 2025 verfügbar.

<sup>23</sup> Es handelt sich für alle Länder um folgende Datenreihe: Selling prices of crop products (absolute prices) – annual price (from 2000 onwards); Currency: Euro; Vegetable Product: Soft wheat – prices per 100 kg; Online data code: apri\_ap\_crpouta. Zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung sind für das Jahr 2025 und für Frankreich in der Eurostat-Datenbank keine Daten verfügbar. In der Agridata-Datenbank liegt zusätzlich keine hinreichend notwendige Datengrundlage vor, weshalb für Weizen auf die Eurostat-Datenbank zurückgegriffen wird.

Erzeugerpreisunterschied wird dabei für jedes Land und jedes betrachtete Produkt indexiert.<sup>24</sup> Diese Erzeugerpreisindizes können anschließend dem Regulierungsindex (vgl. Abschnitt 4.2) gegenübergestellt werden.

Die Berechnung der relativen Erzeugerpreisunterschiede beziehungsweise der Erzeugerpreisindizes, wird an den untersuchten Erzeugerpreisen für Rohmilch und Schweinefleisch aus dem Jahr 2025 und für Weizen aus dem Jahr 2024 dargestellt.<sup>25</sup> Alle Erzeugerpreise werden hierbei in Euro pro 100 Kilogramm angegeben. Der Rohmilcherzeugerpreis beträgt in den Niederlanden 54,64 Euro, der Erzeugerpreis für Schweinefleisch 159,77 Euro und der Erzeugerpreis für Weizen 20,00 Euro. Die entsprechenden Erzeugerpreise in Deutschland liegen für Rohmilch bei 53,61 Euro, für Schweinefleisch bei 199,22 Euro und für Weizen bei 23,97 Euro. Zur Indexierung der Erzeugerpreise aus Deutschland werden diese durch die jeweiligen Erzeugerpreise des Referenzlandes, also der Niederlande, geteilt und mit 100 multipliziert. Dadurch ergeben sich folgende relativen Erzeugerpreisunterschiede für Deutschland:

- **Rohmilch:**  $53,61 \text{ Euro} / 54,64 \text{ Euro} * 100 = 98$
- **Schweinefleisch:**  $199,22 \text{ Euro} / 159,77 \text{ Euro} * 100 = 125$
- **Weizen:**  $23,97 \text{ Euro} / 20,00 \text{ Euro} * 100 = 120$

Dasselbe Prozedere wird für alle weiteren Länder durchgeführt. Für jedes Land werden drei produktspezifische Erzeugerpreisindizes erstellt – je einer für Rohmilch, Schweinefleisch und Weizen. Tabelle 6 zeigt dies beispielhaft für drei Länder Niederlande, Deutschland und Belgien.

Tabelle 6: Erstellung des Erzeugerpreisindex

Erzeugnis	EUR/100 kg			Erzeugerpreisindex		
	Niederlande	Deutschland	Belgien	Verhältnis Niederlande/ Niederlande	Verhältnis Deutschland/ Niederlande	Verhältnis Belgien/ Niederlande
Rohmilch	54,64	53,61	51,31	100	98	94
Schweinefleisch	159,77	199,22	187,96	100	125	118
Weizen	20,00	23,97	18,13	100	120	91

Quelle: DCE.

Deutschland weist Erzeugerpreisindexwerte von 98 (Rohmilch), 125 (Schweinefleisch) und 120 (Weizen) auf, Belgien 94, 118 und 91. Die Niederlande als Referenzland erhalten jeweils den Wert 100. Diese

<sup>24</sup> Zur Indexierung wird der jeweilige Preis durch den Preis des Referenzlandes (im vorliegenden Fall die Niederlande) dividiert und anschließend mit 100 multipliziert.

<sup>25</sup> Eine Übersicht über alle jährlichen Erzeugerpreise findet sich im Anhang, Tabelle A 1 und Tabelle A 2.

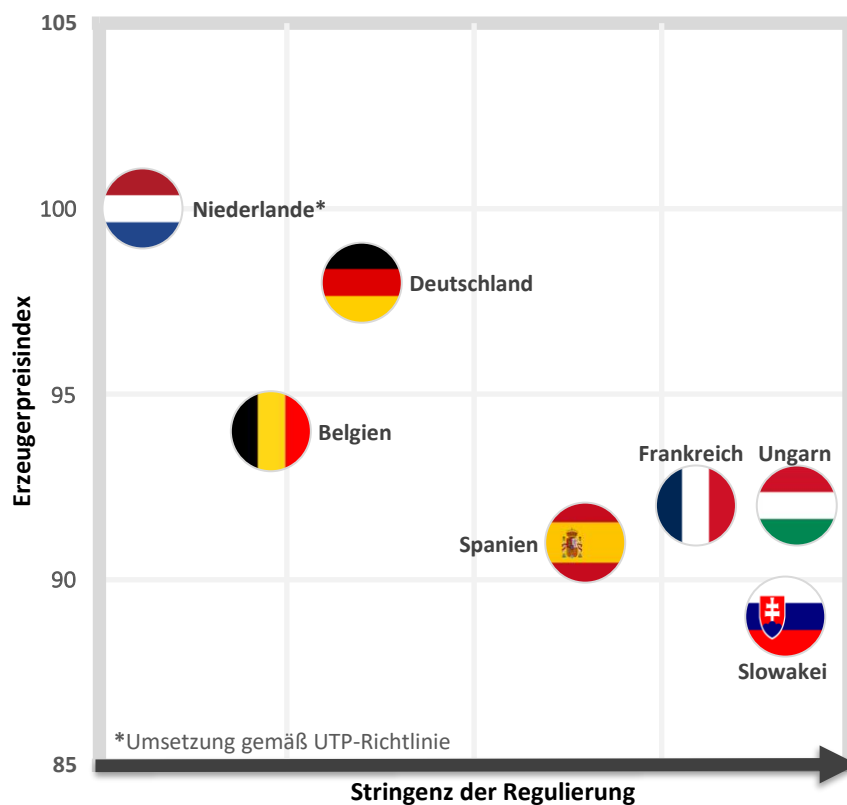
produktspezifischen Erzeugerpreisindizes können nun den Werten des Regulierungsindex (vgl. Abschnitt 4.2) gegenübergestellt werden.

#### 4.4 Zusammenhang zwischen Regulierungsindex und Erzeugerpreisen

Ziel der verschiedenen Regulierungsmaßnahmen ist es, die Marktposition der Landwirte zu stärken und ihre Einkommen zu verbessern. Ob dieses Ziel erreicht wird, lässt sich empirisch überprüfen: Die nachfolgende Gegenüberstellung der Regulierungsintensität mit den Erzeugerpreisen für Rohmilch, Schweinefleisch und Weizen zeigt, ob strengere Regulierungen tatsächlich mit höheren Markterlösen für die Erzeuger einhergehen.

Abbildung 4 zeigt die Gegenüberstellung des Regulierungs- und Erzeugerpreisindex für Rohmilch für das Jahr 2025. Auf der horizontalen Achse ist die Regulierungsintensität abgetragen – je weiter rechts ein Land positioniert ist, desto strenger ist sein Regulierungsregime. Die vertikale Achse zeigt den Erzeugerpreisindex im Vergleich zu den Niederlanden als Referenzland (Index = 100).

Abbildung 4: Gegenüberstellung Regulierungsindex und Erzeugerpreisindex – Rohmilch

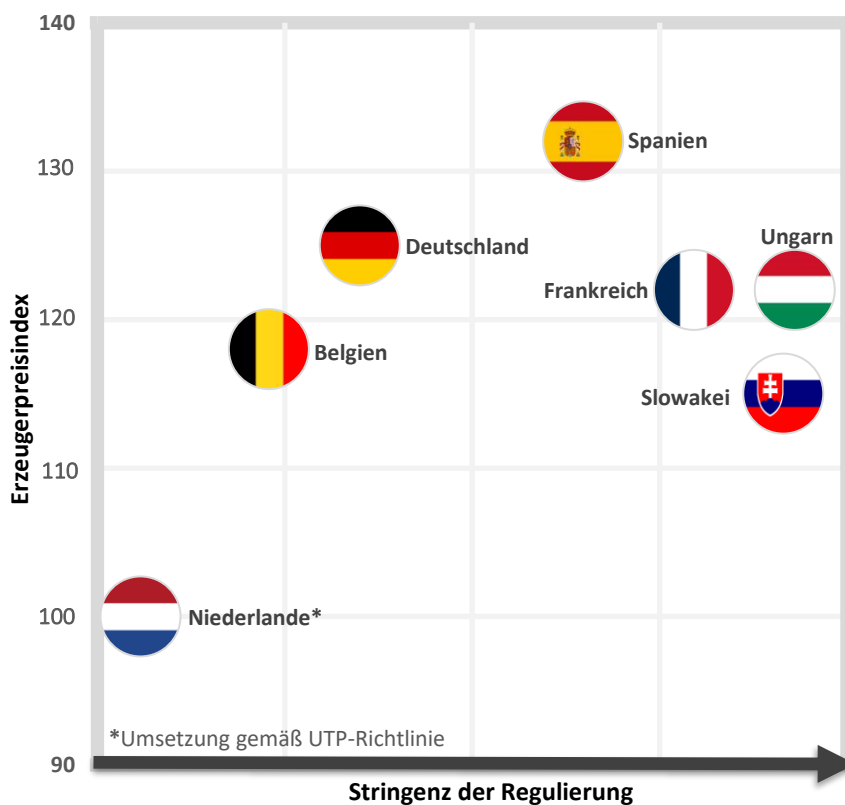


Quelle: DCE auf Basis der bewerteten Regulierungsmaßnahmen der Länder Belgien, Deutschland, Frankreich, Niederlande, Slowakei, Spanien und Ungarn und der Erzeugerpreisdaten aus der Agridata-Datenbank für das Jahr 2025.

Die Befunde sind deutlich. Die stärker regulierten Länder – insbesondere Frankreich, die Slowakei und Ungarn – weisen tendenziell niedrigere Erzeugerpreise auf als die Niederlande. Der Erzeugerpreis für Rohmilch in Frankreich erreicht beispielsweise nur 92 Prozent des niederländischen Niveaus. Ein positiver Zusammenhang zwischen Regulierungsstringenz und Erzeugerpreisen lässt sich nicht erkennen. Im Gegenteil zeigt sich mit zunehmender Regulierungsintensität eher eine Tendenz zu niedrigeren Erzeugerpreisen.

Bei Schweinefleisch zeigt sich kein konsistentes Bild (vgl. Abbildung 5). Alle Vergleichsländer weisen höhere Erzeugerpreise als die Niederlande auf. Allerdings lässt sich auch hier kein positiver Zusammenhang zwischen Regulierungsintensität und Erzeugerpreishöhe erkennen. Spanien, das eine moderatere Regulierung als Frankreich, die Slowakei und Ungarn aufweist, erzielt die höchsten Erzeugerpreise für Schweinefleisch. Die deutlich strenger regulierten Länder Frankreich, die Slowakei und Ungarn erreichen hingegen niedrigere Erzeugerpreise als Spanien. Auch bei Schweinefleisch bestätigt sich somit nicht die Annahme, dass strengere Regulierungen zu höheren Markterlösen für Erzeuger führen.

Abbildung 5: Gegenüberstellung Regulierungsindex und Erzeugerpreisindex – Schweinefleisch

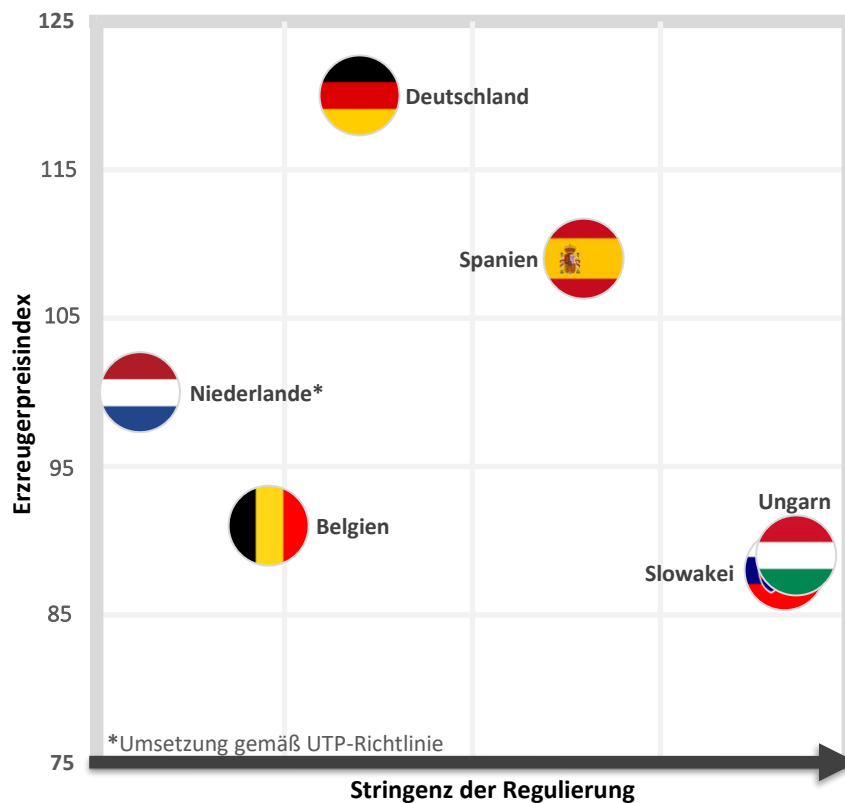


Quelle: DCE auf Basis der bewerteten Regulierungsmaßnahmen der Länder Belgien, Deutschland, Frankreich, Niederlande, Slowakei, Spanien und Ungarn und der Erzeugerpreisdaten aus der Agridata-Datenbank für das Jahr 2025.

Für Rohmilch und Schweinefleisch wurde die gleiche Analyse auf Basis der Erzeugerpreisdaten aus 2024 durchgeführt. In 2024 zeigen sich dieselben Tendenzen wie in 2025, d. h. für Rohmilch weisen ebenfalls die strenger regulierten Länder niedrigere Erzeugerpreise auf, für Schweinefleisch liegen die Erzeugerpreise aller Ländern erneut über dem Erzeugerpreis der Niederlande ohne einen positiven Zusammenhang zwischen der Stringenz der Regulierung und dem Erzeugerpreisindex.

Die Gegenüberstellung für Weizen zeigt ein anderes Muster (vgl. Abbildung 6). So liegen die Erzeugerpreise stärker regulierter Länder wie der Slowakei und Ungarn deutlich unter den Erzeugerpreisen der Niederlande, die Erzeugerpreise moderater regulierter Länder wie Deutschland und Spanien jedoch signifikant über den der Niederlande. Belgien, welches nach den Niederlanden das schwächste Regulierungsregime darstellt, weist hingegen niedrigere Erzeugerpreise im Vergleich zum Referenzland Niederlande auf. Auch bei Weizen zeigt sich somit kein positiver Zusammenhang zwischen der Stringenz der Regulierung und der Höhe der Erzeugerpreise.

Abbildung 6: Gegenüberstellung Regulierungsindex und Erzeugerpreisindex – Weizen



Quelle: DCE auf Basis der bewerteten Regulierungsmaßnahmen der Länder Belgien, Deutschland, Niederlande, Slowakei, Spanien und Ungarn und der Erzeugerpreisdaten aus der Eurostat-Datenbank für das Jahr 2024.

Die produktspezifische Analyse der drei Erzeugnisse Rohmilch, Schweinefleisch und Weizen zeigt ein konsistentes Ergebnis über alle betrachteten Erzeugnisse hinweg. In keinem Fall lässt sich ein positiver

Zusammenhang zwischen der Regulierungsintensität und der Höhe der Erzeugerpreise nachweisen. Im Gegenteil weisen die am strengsten regulierten Länder – Frankreich, die Slowakei und Ungarn – tendenziell niedrigere oder bestenfalls vergleichbare Erzeugerpreise auf wie moderat regulierte Länder. Strengere Regulierungen führen somit nicht zu höheren Markterlösen für die landwirtschaftlichen Erzeuger.

Diese empirischen Befunde bestätigen die theoretischen Überlegungen aus den vorangegangenen Kapiteln 2 und 3.

## 5. Fazit

Das vorliegende Gutachten hat die Wirksamkeit unterschiedlich intensiver Regulierungsregime in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette untersucht. Die zentrale Frage war, ob strengere Regulierungen zu höheren Erzeugerpreisen und damit zu einer verbesserten Einkommenssituation landwirtschaftlicher Betriebe führen. Die Analyse verbindet ökonomische Theorie mit empirischer Evidenz und kommt zu einem eindeutigen Ergebnis: Es besteht kein systematischer Zusammenhang zwischen der Intensität regulatorischer Eingriffe und der Höhe der Erzeugerpreise.

Die empirische Untersuchung zeigt durch die Gegenüberstellung eines systematisch entwickelten Regulierungsindex mit den tatsächlichen Erzeugerpreisen für Rohmilch, Schweinefleisch und Weizen in sieben EU-Mitgliedstaaten ein eindeutiges Bild. Länder mit strengeren Regulierungsregimen, insbesondere Frankreich, Slowakei und Ungarn, weisen keine höheren Erzeugerpreise auf als Länder mit eher moderater Regulierung. Bei Rohmilch zeigt sich sogar eine klare Tendenz, dass weniger regulierte Länder wie die Niederlande, Belgien, Deutschland und Spanien höhere Erzeugerpreise erzielen – oder anders ausgedrückt: Mit strengerer Regulierung sinken die Erzeugerpreise für die Landwirte. Für Schweinefleisch lässt sich kein konsistentes Muster erkennen, jedoch erreicht das moderat regulierte Spanien die höchsten Erzeugerpreise. Bei Weizen zeigt sich ebenfalls kein konsistentes Bild, da neben den am stärksten regulierten Ländern Ungarn und der Slowakei auch Belgien, was ein eher schwächeres Regulierungsregime aufweist, niedrigere Erzeugerpreise als die Niederlande aufzeigen, während Deutschland und Spanien als vergleichsweise moderat regulierte Länder höhere Erzeugerpreise als in den Niederlanden erzielen.

Diese Befunde lassen sich durch die fundamentalen Mechanismen der Preisbildung in der Lebensmittelkette erklären. Preise entstehen durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage und erfüllen dabei eine doppelte Funktion. Sie liefern Informationen über Knappheiten und setzen Anreize für wirtschaftliches Handeln. Regulatorische Eingriffe in diese Mechanismen können die strukturellen Rahmenbedingungen nicht fundamental verändern. Die mehrstufige Gliederung der Lebensmittelkette mit Ungleichgewichten zwischen fragmentierten Erzeugern und konzentrierten Verarbeitern bleibt bestehen. Die Tatsache, dass Erzeugerpreise primär in der Beziehung zwischen Erzeugern und Verarbeitern bestimmt werden, nicht zwischen Erzeugern und Einzelhandel, lässt sich durch striktere Regulierungen nicht ändern. Die ausgeprägte Integration in internationale Märkte, bei der substantielle Teile der Produktion exportiert werden müssen, setzt Grenzen für nationale Preisgestaltungen.

Regulierungen, die in Vertragsfreiheit und Preisbildung eingreifen, können verschiedene Arten von Ineffizienzen verursachen, deren Ausmaß von der Intensität der Intervention abhängt. Die unterschiedliche und komplexe Ausgestaltung des Regulierungsrahmens in den verschiedenen Ländern führt zu einem hohen Maß an Rechtsunsicherheit und damit auch zu aufwendigen und kostspieligen Vertragsgestaltungen. Maßnahmen wie regulierte Zahlungsziele oder Vorgaben zu Vertragsinhalten schränken die Flexibilität bei der Vertragsgestaltung ein und erhöhen Transaktionskosten. Direkte Preisregulierungen wie Mindestpreise oder Kostendeckungsvorschriften, wie sie in einigen Mitgliedstaaten existieren, greifen noch fundamentaler ein. In international integrierten Märkten stoßen sie jedoch an grundlegende Wirkungsgrenzen, da Weltmarktpreise die heimische Preisbildung maßgeblich bestimmen. Nationale Mindestpreise, die über dem internationalen Preisniveau liegen, können zu Wettbewerbsnachteilen für heimische Verarbeiter führen, deren Absatzmöglichkeiten sich dadurch

verschlechtern. Die Kopplung von Preisen an Produktionskosten kann Anreize für Effizienzsteigerungen reduzieren, während gleichzeitig nicht marktfähige Betriebe erhalten bleiben. Solche Maßnahmen können notwendige Marktberichtigungen und den Strukturwandel behindern, der für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erforderlich wäre. Zudem verursachen sie erhebliche administrative Kosten für Kontrolle, Verwaltung und Durchsetzung. Gleichzeitig können Mindestpreise, Kostendeckungsvorschriften oder Weiterverkaufsverbote unterhalb des Einkaufspreises zu einem höheren Preisniveau auf Endkundenebene führen, wodurch sich die Verbraucherwohlfahrt verringern kann.

Die wirtschaftspolitischen Implikationen dieser Erkenntnisse sind weitreichend. Regulierungen, die das erklärte Ziel verfolgen, die Einkommenssituation landwirtschaftlicher Erzeuger zu verbessern, verfehlen dieses Ziel systematisch. Sie können die Preisbildung nicht nachhaltig beeinflussen und führen nicht zu höheren Erzeugerpreisen. Die Anpassungslast, die aus den strukturellen Gegebenheiten der Lebensmittelkette resultiert, wird durch Regulierungen lediglich verschoben, aber nicht beseitigt. Gleichzeitig binden diese Maßnahmen Ressourcen durch Bürokratie, beeinträchtigen die Flexibilität bei der Vertragsgestaltung und schwächen möglicherweise die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Sektoren. Dies gilt umso mehr in einem internationalen Wettbewerbsumfeld, in dem Verarbeiter und Produzenten mit Akteuren aus weniger regulierten Ländern konkurrieren müssen.

Die fragmentierte Regulierungslandschaft in Europa, bei der Unternehmen je nach Standort mit fundamental unterschiedlichen rechtlichen Anforderungen konfrontiert sind, verschärft diese Problematik zusätzlich. Unternehmen, die grenzüberschreitend tätig sind, müssen unterschiedliche Regulierungsregime beachten, was die Transaktionskosten erhöht und die Integration des europäischen Binnenmarktes behindert.

Die Herausforderungen, vor denen landwirtschaftliche Erzeuger stehen, volatile Einkommen, Ungleichgewichte gegenüber Verarbeitern und Unsicherheit über langfristige Entwicklungen, sind real und verdienen politische Aufmerksamkeit. Die vorliegende Analyse zeigt jedoch, dass Regulierungen, die in Vertragsfreiheit und Preisbildung eingreifen, nicht der geeignete Weg sind, diese Herausforderungen zu bewältigen. Sie arbeiten gegen die grundlegenden Mechanismen der Preisbildung, ohne die strukturellen Faktoren zu verändern, die tatsächlich für die Einkommenssituation der Erzeuger verantwortlich sind.

Eine nachhaltige Verbesserung der Situation landwirtschaftlicher Betriebe erfordert Maßnahmen, die auf die fundamentalen strukturellen Faktoren abzielen. Dazu gehört beispielsweise die Förderung von Erzeugerorganisationen, um die Verhandlungsposition fragmentierter Erzeuger gegenüber konzentrierten Verarbeitern zu stärken. Investitionen in Effizienzsteigerungen, Innovation und moderne Produktionsmethoden können die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und Kosten senken. Die Erleichterung notwendiger Strukturanpassungen, bei denen nicht wettbewerbsfähige Betriebe ausscheiden und die verbleibenden Betriebe wachsen können, ist langfristig unumgänglich für eine produktive und international wettbewerbsfähige Landwirtschaft.

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass der Weg zu einer nachhaltigen Verbesserung der Einkommenssituation landwirtschaftlicher Erzeuger nicht über regulatorische Eingriffe in die Vertragsfreiheit und Preisbildung führt. Solche Maßnahmen verfehlen ihr Ziel, verursachen Ineffizienzen und können der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft mehr schaden als nutzen. Eine

evidenzbasierte Agrarpolitik sollte sich auf Instrumente konzentrieren, die die strukturellen Herausforderungen adressieren, ohne die Funktionsfähigkeit der Märkte zu beeinträchtigen.

## Literaturverzeichnis

- Adalet McGowan, M., Andrews, D. und Millot, V. (2018), The walking dead? Zombie firms and productivity performance in OECD countries, *Economic Policy*, 33(96), S. 685-736.
- Baldwin, R., Cave, M. und Lodge, M. (2012), *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*, 2. Auflage, Oxford university press.
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2025), Bericht zur Markt- und Versorgungslage mit Fleisch 2025, online verfügbar unter: <https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/0611090-2025.pdf>
- Laffont, J. J. und Tirole, J. (1993), *A theory of incentives in procurement and regulation*, MIT press Cambridge, MA.
- Monopolkommission (2025), Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette, Sondergutachten 84, online verfügbar unter: [https://monopolkommission.de/images/PDF/SG/SG%20LLK%202025/Sondergutachten%20Lebensmittellieferkette\\_Monopolkommission.pdf](https://monopolkommission.de/images/PDF/SG/SG%20LLK%202025/Sondergutachten%20Lebensmittellieferkette_Monopolkommission.pdf).
- OECD (2023), Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2023 – Adapting Agriculture to climate change, online verfügbar unter: [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/10/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2023\\_7cc05c6a/b14de474-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/10/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2023_7cc05c6a/b14de474-en.pdf).
- Pindyck, R. S. und Rubinfeld, D. L. (2009), *Mikroökonomie*, 7. aktualisierte Auflage, Pearson Deutschland.
- Varian, H. R. (2016), *Grundzüge der Mikroökonomik*. 9. aktualisierte und erweiterte Auflage, De Gruyter Oldenbourg.
- Welfens, P. J. (2008), *Grundlagen der Wirtschaftspolitik: Institutionen—Makroökonomik—Politikkonzepte*, 3. Auflage, Springer Berlin Heidelberg.

## Anhang

Tabelle A 1: Jährliche Erzeugerpreise für Rohmilch, Schweinefleisch und Weizen für alle Länder für das Jahr 2025

Land	Erzeugerpreise für Rohmilch in Euro/100 kg	Erzeugerpreise für Schweinefleisch in Euro/100 kg	Erzeugerpreise für Weizen in Euro/100 kg
Belgien	51,31	187,96	-
Deutschland	53,61	199,22	-
Frankreich	50,06	195,37	-
Niederlande	54,64	159,77	-
Slowakei	48,61	183,85	-
Spanien	49,53	210,68	-
Ungarn	50,46	194,48	-

Quelle: Europäische Union, Agri-food Data Portal, abrufbar unter <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardPrice/DashboardMarketPrices.html#> und Europäische Union, Eurostat, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>.

Tabelle A 2: Jährliche Erzeugerpreise für Rohmilch, Schweinefleisch und Weichweizen für alle Länder für das Jahr 2024

Land	Erzeugerpreise für Rohmilch in Euro/100 kg	Erzeugerpreise für Schweinefleisch in Euro/100 kg	Erzeugerpreise für Weizen in Euro/100 kg
Belgien	46,81	209,29	18,13
Deutschland	48,44	221,64	23,97
Frankreich	47,32	211,62	-
Niederlande	49,60	175,81	20,00
Slowakei	43,32	213,79	17,53
Spanien	47,66	219,86	21,85
Ungarn	43,60	216,75	17,83

Quelle: Europäische Union, Agri-food Data Portal, abrufbar unter <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardPrice/DashboardMarketPrices.html#> und Europäische Union, Eurostat, abrufbar unter <https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database>.

Tabelle A 3: Nationale Gesetze – moderater Einfluss

Nr.	Kurzbeschreibung	Inhalt	Anwendung in
19	Preisfestlegung in Verträgen	Gebot: Verträge müssen gewisse Bestandteile insb. zu Preisen (Rabatten, Erhöhungen/Minderungen, Berechnung der Preise) enthalten.	Frankreich, Slowakei, Spanien
20	Mindestvertragsdauer	Gebot: Laufzeit des Vertrags/Rahmenvertrags darf drei Jahre nicht unterschreiten.	Frankreich
21	Ausschließliche Belieferungspflicht	Verbot: Festlegung ausschließlicher Belieferungspflicht gegenüber Käufer/Einräumung günstigerer Bedingungen für Käufer ohne angemessene Gegenleistung.	Ungarn
22	Neuverhandlung/Schließung von Verträgen/Verhandlungszeitraum	Gebot: Bedingungen und Verhandlungszeiträume für Vertragsneuverhandlungen sowie Festlegung von Mindestlaufzeiten der Verträge.	Belgien, Frankreich, Spanien

Quelle: Nationale Gesetze gemäß Tabelle 2.

Tabelle A 4: Nationale Gesetze – geringer Einfluss

Nr.	Kurzbeschreibung	Inhalt	Anwendung in
23	Schadensersatz und Verzugszinsen	Verbot: Ausschluss der Anwendbarkeit von Verzugszinsen/Vertragsstrafen/vertraglichen Nebenverpflichtungen sowie automatische Berechnung von Schadensersatz und Zinsen.	Belgien, Ungarn
24	Veröffentlichung Geschäftsordnung/Verträge	Verbot: Geschäftsordnung (auf Homepage) zu veröffentlichen, davon abzuweichen oder Bedingungen außerhalb dieser Geschäftsordnung anzuwenden; Gebot: Registrierung von Verträgen in offizielles Register.	Spanien, Ungarn
25	Marken	Verbot: u. a. Einschränkung der rechtmäßigen Markennutzung des Lieferanten durch den Käufer.	Slowakei, Spanien, Ungarn
26	Aufbewahrungspflichten für Dokumente	Gebot: Unterlagen (elektronisch/Papierform) müssen vier Jahre aufbewahrt werden.	Spanien

Quelle: Nationale Gesetze gemäß Tabelle 2.

Tabelle A 5: Nationale Gesetze – zusätzliche Regulierungsmaßnahmen in Ungarn

Nr.	Kurzbeschreibung	Inhalt	Anwendung in
27	Untersagung der Geschäftsordnung	Die Landwirtschaftsbehörde kann aus verschiedenen Gründen die Anwendung der Geschäftsordnung untersagen (z. B. wenn sie nicht eindeutig formuliert ist).	Ungarn
28	Öffentliche Gesundheitsproduktsteuer	Verbot: Den vom Lieferanten für die gelieferten Erzeugnisse zu entrichtenden ungarischen „öffentlichen Gesundheitsproduktsteuer“-Betrag (NETA) nicht binnen festgelegter Fristen zu erstatten.	Ungarn
29	Weitere Informationspflichten des Erzeugers/Händlers	Gebot: Weitere Informationspflichten z. B. hinsichtlich Benachrichtigung zu Geltendmachung eines Anspruchs auf Forderungsausgleichs oder Mitteilung von Steuerbeträgen.	Ungarn
30	Zustimmung zu unlauterem Verhalten	Verbot: Der Lieferant kann einer ihm gegenüber praktizierten unlauteren Vertriebspraxis nicht wirksam zustimmen.	Ungarn
31	Rabatt bei fristgerechter Leistung	Verbot: Käufer verlangt Rabatt für den Fall, dass er seine finanzielle Leistung fristgerecht erbracht hat.	Ungarn

Quelle: Ungarn, Gesetz XCV von 2009 (2009. évi XCV. Törvény a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról).

Tabelle A 6: Nationale Gesetze – zusätzliche Regulierungsmaßnahmen in der Slowakei

Nr.	Kurzbeschreibung	Inhalt	Anwendung in
32	Anderer Erwerbszeitpunkt	Verbot: Anderer Zeitpunkt des Erwerbs des Eigentumsrechts an Lebensmitteln als der Zeitpunkt der Übernahme der Lebensmittel durch den Abnehmer.	Slowakei
33	Zahlungsforderungen für Erhebung/Verarbeitung von Daten	Verbot: Verlangen von geldwerten/nicht geldwerten Leistungen für die Erhebung und Verarbeitung von Daten über die Teilnehmer an der Geschäftsbeziehung.	Slowakei
34	Ausweisen des Anteils nationaler Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse	Gebot: Es muss auf jeder Seite einer Werbebroschüre der Anteil der nationalen Erzeugnisse ausgewiesen werden.	Slowakei
35	Verbote hinsichtlich Vertragsstrafen	Mehrere Verbote im Zusammenhang mit Vertragsstrafen (z. B. Verbot von Vorauszahlung für künftige Vertragsstrafen).	Slowakei

36	Verbote hinsichtlich Geschäftspartner/Geschäftsnetz	Mehrere Verbote im Zusammenhang mit Geschäftspartnern/Geschäftsnetzen (z. B. Verbot von unberechtigter oder unbegründeter Aufrechnung von Forderungen der Geschäftspartner).	Slowakei
37	Vorschriften zur Verpackungsart	Verbot: Vorschrift einer bestimmten Verpackungsart zum Nachteil des Lieferanten.	Slowakei
38	Zahlungsforderungen bei separaten Rechnungen	(Eingeschränktes) Verbot: Zahlungsforderungen für Erfüllung einer vereinbarten Bedingung bei Mengen, die separat in Rechnung gestellt werden.	Slowakei
39	Ersatzleistung bei Ausübung des Rechts	Verbot: Ersatz der Geldleistung oder Sachleistung, die der Abnehmer dem Verbraucher für die Ausübung seines Rechts gemäß dem Bürgerlichen Gesetzbuch und besonderen Vorschriften im Bereich des Verbraucherschutzes gewährt hat.	Slowakei
40	Kontrolle/Tests im Zusammenhang mit Lebensmitteln	Mehrere Verbote im Zusammenhang mit Besichtigungen, Durchführungen von Tests/Analysen von Lebensmittel sowie Ergebnissen anderer Kontrollen.	Slowakei
41	Abtretung einer Forderung	Verbot: Abtretung einer Forderung, die der Zustimmung des Schuldners bedarf.	Slowakei

Quelle: Slowakei, Gesetz 91 vom 28. März 2019 (91 ZÁKON z 28. marca 2019 o neprimeraných podmienkachv obchodes potravunami a o zmene a doplneníniektorýchzákonov).

Tabelle A 7: Übersicht über alle Bewertungsfaktoren der Regulierungsmaßnahmen inklusive Faktor für den Anwendungsbereich

Nr.	Maßnahme	Niederlande		Belgien		Deutschland		Spanien		Frankreich		Slowakei		Ungarn		
		GF	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P		
	<b>Faktor: Anwendungsbereich</b>		2		3		4		5		5		5		5	
1	Zahlungsziele- verderbliche Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse	4	2	8	2	8	2	8	3	12	3	12	4	16	5	20
2	Zahlungsziele- andere Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse	4	2	8	4	16	2	8	3	12	2	8	4	16	5	20
3	Kurzfristige Stornierung	3	2	6	3	9	2	6	4	12	3	9	5	15	4	12
4	Einseitige Vertragsänderungen	3	2	6	2	6	2	6	3	9	5	15	3	9	4	12
5	Anderweitige Zahlungsforderungen	2	2	4	2	4	2	4	3	6	4	8	5	10	5	10
6	Zahlungsforderungen für Qualitätsminderung/Verlust	3	2	6	2	6	2	6	3	9	4	12	2	6	5	15
7	Schriftliche Bestätigungen	2	2	4	2	4	2	4	5	10	4	8	3	6	3	6
8	Rechtswidriges Erwerben/Ausnutzen von Geschäftsgeheimnissen	1	1	1	1	1	1	1	5	5	3	3	1	1	0	0
9	Vergeltungsmaßnahmen	3	2	6	4	12	3	9	2	6	4	12	2	6	5	15
10	Zahlungsforderungen bei Kundenbeschwerden	2	2	4	2	4	2	4	3	6	4	8	2	4	5	10
11	Rücksendung von Erzeugnissen	4	2	8	2	8	4	16	2	8	4	16	5	20	3	12
12	Zahlungsforderungen für Listung/Verkauf	4	2	8	2	8	4	16	3	12	4	16	5	20	4	16
13	Zahlungsforderungen für Preisnachlässe	3	2	6	3	9	3	9	3	9	4	12	5	15	5	15
14	Zahlungsforderungen für Werbung	2	2	4	2	4	2	4	3	6	4	8	5	10	4	8
15	Zahlungsforderungen für Vermarktung	2	2	4	2	4	2	4	3	6	4	8	5	10	4	8

Nr.	Maßnahme	Niederlande		Belgien		Deutschland		Spanien		Frankreich		Slowakei		Ungarn		
		GF	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P		
16	Zahlungsforderungen für Personal/Einrichtung	2	2	4	2	4	3	6	3	6	4	8	5	10	4	8
	<b>UTP Summe</b>		<b>87</b>		<b>107</b>		<b>111</b>		<b>134</b>		<b>163</b>		<b>174</b>		<b>187</b>	
	<b>UTP Gewichtet mit Faktor</b>		<b>174</b>		<b>321</b>		<b>444</b>		<b>670</b>		<b>815</b>		<b>870</b>		<b>935</b>	
17	Mindestpreis des Käufers und Deckung der Produktionskosten	5	0	0	4	20	4	20	5	25	3	15	4	20	4	20
18	Verpflichtende schriftliche Verträge und Vertragsinhalte	5	2	10	0	0	0	0	5	25	5	25	4	20	3	15
19	Preisfestlegung in Verträgen	4	0	0	0	0	0	0	3	12	4	16	5	20	0	0
20	Mindestvertragsdauer	2	0	0	0	0	0	0	0	0	5	10	0	0	0	0
21	Ausschließliche Belieferungspflicht	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
22	Neuverhandlung/Schließung von Verträgen/Verhandlungszeitraum	2	0	0	2	4	0	0	3	6	5	10	0	0	0	0
23	Schadensersatz und Verzugszinsen	1	0	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
24	Veröffentlichung Geschäftsordnung/Verträge	1	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0	5	5
25	Marken	1	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	5	5	4	4
26	Aufbewahrungspflichten für Dokumente	1	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0	0	0	0	0
27	Untersagung der Geschäftsordnung	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	10
28	Öffentliche Gesundheitsproduktsteuer	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
29	Weitere Informationspflichten des Erzeugers/Händlers	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
30	Zustimmung zu unlauterem Verhalten	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
31	Rabatt bei fristgerechter Leistung	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5

Nr.	Maßnahme	GF	Niederlande		Belgien		Deutschland		Spanien		Frankreich		Slowakei		Ungarn	
			B	P	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P		
32	Anderer Erwerbzeitpunkt	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0
33	Zahlungsforderungen für Erhebung/Verarbeitung von Daten	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0
34	Ausweisen des Anteils nationaler Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	10	0	0
35	Verbote hinsichtlich Vertragsstrafen	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	10	0	0
36	Verbote hinsichtlich Geschäftspartner/Geschäftsnetz	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	10	0	0
37	Vorschriften zur Verpackungsart	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	10	0	0
38	Zahlungsforderungen bei separaten Rechnungen	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0
39	Ersatzleistung bei Ausübung des Rechts	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0
40	Kontrolle/Tests im Zusammenhang mit Lebensmitteln	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0
41	Abtretung einer Forderung	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5	0	0
	<b>Summe mit Faktor</b>		<b>184</b>		<b>348</b>		<b>464</b>		<b>749</b>		<b>891</b>		<b>1.005</b>		<b>1.019</b>	
	<b>Indexwert (Niederlande=100)</b>		<b>100</b>		<b>189</b>		<b>252</b>		<b>407</b>		<b>484</b>		<b>546</b>		<b>554</b>	

Quelle: DCE. Anmerkung: GF=Gewichtungsfaktor auf einer Skala von 1 bis 5, B=Bewertung der einzelnen Maßnahme auf einer Skala von 0 bis 5, P=Punkte (errechnet sich als Produkt aus GF und B). So wurde beispielsweise die Regulierungsmaßnahme „Zahlungsziele - verderbliche Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse“ für Deutschland mit einer 2 bewertet (B). Da dieser Maßnahme ein Gewichtungsfaktor (G) von 4 zugewiesen wurde, ergibt sich für Deutschland und die Maßnahme „Zahlungsziele - verderbliche Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse“ ein Punktwert von  $4 \cdot 2 = 8$  (P).