

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/2490**

A17

Stellungnahme

zur parlamentarischen Anhörung

zum Antrag
der Fraktion der SPD

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

(Drucksache 18/11339)

am 10. April 2025
im Landtag Nordrhein-Westfalen

Kontakt:

Wolfgang Schuldzinski
Vorstand

Bernhard Burdick
Gruppenleiter Markt und Konsum

Tel. 0211/91380-200, Fax: 0211/91380-242
vorstand@verbraucherzentrale.nrw
www.verbraucherzentrale.nrw

Tel. 0211/91380-1359, Fax: 0211/91380-238
bernhard.burdick@verbraucherzentrale.nrw

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum Antrag „Hohe Lebensmittelpreise als Inflationstreiber – bessere Transparenz und mehr Verbraucherschutz durch eine Preisbeobachtungsstelle im Lebensmittelsektor“ (Drucksache 18/11339) Stellung zu nehmen und äußern uns wie folgt.

Hintergrund: Die Lebensmittelpreiskrise setzt sich fort

Zwischen dem Sommer 2021 und Ende 2024 sind die Lebensmittelpreise im Durchschnitt um fast 35 Prozent angestiegen (vgl. Abb. 1). 2025 verharren sie weiterhin auf einem hohen Niveau und es ist nicht zu erwarten, dass niedrige Preise wie vor der Inflationskrise wieder erreicht werden. Verbraucher:innen müssen daher damit rechnen, zukünftig einen höheren Anteil ihres zur Verfügung stehenden Einkommens für Lebensmittel auszugeben.

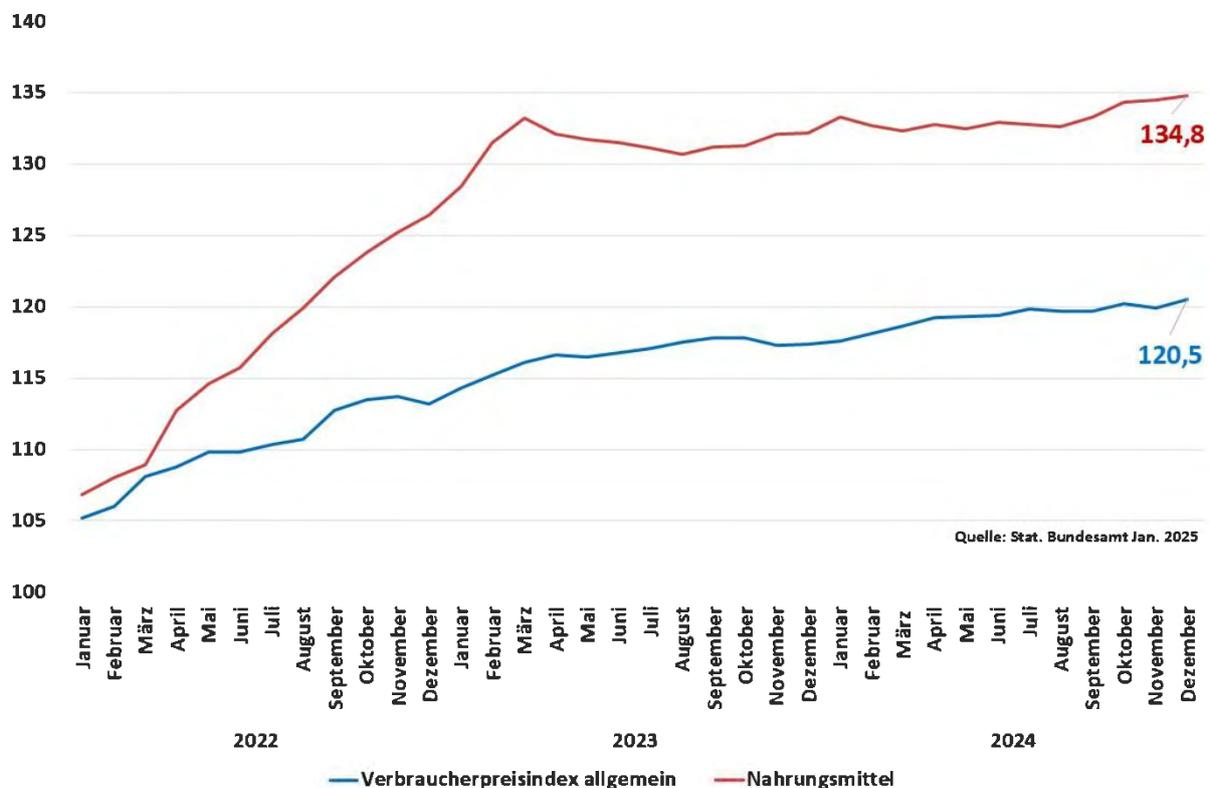


Abb. 1: Entwicklung der allgemeinen Inflationsrate und Teuerung bei Nahrungsmitteln 2022-2024 (eigene Abb. aufgrund von Daten des Statistischen Bundesamtes 2025).¹

Besonders stark von dieser Entwicklung betroffen waren und sind Bevölkerungsgruppen mit geringem Einkommen (bspw. Berufstätige im Niedriglohnssektor, Alleinstehende, kinderreiche Familien, Senior:innen), weil sie die hohen Preise nicht durch Ersparnisse abfedern konnten bzw. können; über 40 Prozent der Bevölkerung in Deutschland besitzt nur geringe oder keine finanziellen Rücklagen.² Haushalte mit niedrigem Einkommen erfahren zudem höhere relative Inflationsraten, weil sie einen überproportional hohen Anteil ihres verfügbaren Nettoeinkommens für Grundbedürfnisse wie Ernährung

¹ DESTATIS (2025). Verbraucherpreisindex – Preisentwicklung für Nahrungsmittel – Januar 2022 bis Dezember 2024.

² Statistisches Bundesamt (2020). Private Konsumausgaben (Lebenshaltungskosten) nach dem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Konsumausgaben-Lebenshaltungskosten/Tabellen/liste-monatlichen-haushalts-nettoeinkommen.html#115398>

und Energie ausgeben – Bereiche, die am stärksten von den Preissteigerungen betroffen waren. Bei Lebensmitteln waren alle Produktgruppen von der Teuerung betroffen; zwischen 2020 und 2024 verteuerten sich zudem günstige Produkte, wie zum Beispiel die Eigenmarken des Handels, fast doppelt so stark wie Markenprodukte (sog. „Cheapflation“).³ Diese Entwicklungen machen die Inflation besonders problematisch: Ausweichstrategien waren bzw. sind kaum noch möglich, zumal der Konsum von Nahrungsmitteln nur bis zu einem gewissen Grad reduziert werden kann.

Ernährungsarmut wächst, Verbraucher:innen empfinden Lebensmittelpreise als unfair

Die massiven Steigerungen der Lebenshaltungskosten stellen viele Verbraucher:innen vor erheblichen finanzielle Herausforderungen. Laut der Welternährungsorganisation waren 2021-2023 4 Millionen Menschen in Deutschland von moderater bzw. schwerer materieller Ernährungsarmut betroffen.⁴ Damit einher geht häufig soziale Ernährungsarmut, welche den Ausschluss von sozialer Teilhabe bedeutet (soziale Funktionen des Essens, Kommensalität⁵) und gesellschaftlichen Zusammenhalt bedroht.⁶

Finanzielle Armut ist einer der Hauptrisikofaktoren für Ernährungsarmut, die häufig aus einer Kombination unzureichender finanzieller Ressourcen und mangelnden Ernährungskompetenzen resultiert. Studien zeigen, dass eine gesunde Ernährung in Deutschland teurer als eine ernährungsphysiologisch ungünstige ist.⁷ Über 11 Prozent aller Haushalte konnten sich 2024 nicht einmal jeden zweiten Tag eine vollwertige Mahlzeit leisten.⁸ 13 Millionen Menschen in Deutschland waren 2024 von finanzieller Armut bedroht bzw. betroffen,⁹ in Nordrhein-Westfalen war das 2023 fast jede fünfte Person.¹⁰ Menschen bzw. Haushalte mit niedrigem sozioökonomischem Status sind überproportional sowohl von Ernährungsarmut als auch von ihren gravierenden gesundheitlichen Konsequenzen betroffen.¹¹

Aufgrund der gestiegenen Lebensmittelpreise muss sich ein großer Teil der Verbraucher:innen (39 Prozent) beim Lebensmitteleinkauf einschränken, bei Menschen mit einem Haushaltseinkommen bis 2.000 Euro netto sind es sogar 70 Prozent. Die Mehrheit der Verbraucher:innen (61 Prozent) empfindet zudem die derzeitigen Lebensmittelpreise als eher nicht oder gar nicht fair – das zeigt eine repräsentative forsa-Umfrage im Auftrag des Bundesverbandes der Verbraucherzentralen vom Dezember 2024.¹²

Doch um wirksame Maßnahmen gegen Ernährungsarmut entwickeln und umsetzen zu können, muss sie zunächst erfasst und besser verstanden werden. Zurzeit werden in Deutschland und in NRW jedoch keine repräsentativen Daten dsbzgl. systematisch erfasst. Indikatoren zu Ernährungsarmut bzw. der

³ Cavallo, A., & Kryvtsov, O. (2024). Price discounts and cheapflation during the post-pandemic inflation surge. *Journal of Monetary Economics*, 148, 103644.

⁴ FAOSTAT (2024). Suite of Food Security Indicators – Germany.

⁵ Kommensalität spielt für das gemeinsame Essen und Trinken in einem gemeinsamen physischen und sozialen Rahmen eine fundamentale Rolle im menschlichen Alltagsleben.

⁶ WBAE beim BMEL (2023). Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen. Stellungnahme.

⁷ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (2022). Kosten einer Ernährung nach den Empfehlungen der DGE. WD 5 - 3000-143/22; Hohoff, E., Zahn, H., Weder, S., et al. (2022). Food costs for vegetarian, vegan and omnivore child nutrition: is a sustainable diet feasible with Hartz IV. *Ernährungsumschau*, 69(9), 136-40; Kabisch, S., Wenschuh, S., Buccellato, et al. (2021). Affordability of different isocaloric healthy diets in Germany – An assessment of food prices for seven distinct food patterns. *Nutrients*, 13(9), 3037.

⁸ EUROSTAT (2025). Database, materielle Deprivation (ilc_md).

⁹ DESTATIS (2025). Pressemitteilung Nr. 036 vom 29. Januar 2025.

¹⁰ Vgl. IT.NRW (2025), <https://www.it.nrw/wer-nordrhein-westfalen-ist-armutsgefaehrdet>

¹¹ Kiosia, A., Dagbasi, A., Berkley, J. A., et al. (2024). The double burden of malnutrition in individuals: Identifying key challenges and re-thinking research focus. *Nutrition bulletin*, 49(2), 132-145; Geffert, K., Klinger, C., & von Philipsborn, P. (2021). Ernährungspolitik und soziale Ungleichheit hängen zusammen – Handlungsfelder für die Politik. *Soziale Sicherheit* 12: 434–39.

¹² Vgl. VZBV (2025), <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/staerken-was-alle-staerkt-verbraucherschutz-im-supermarkt>

Ernährungssituation in privaten Haushalten sollten daher Teil der Sozialberichterstattung in NRW werden. Erfasst werden sollten unter anderem die Entwicklung der realen Kosten eines festzulegenden Warenkorb mit Grundnahrungsmitteln und die Anzahl der Menschen, die von quantitativer sowie qualitativer bzw. materieller sowie sozialer Ernährungsarmut betroffen sind. Die Gewährleistung der Ernährungssicherheit aller Bürger:innen muss in den landesweiten Nachhaltigkeits- und Ernährungsstrategien verankert werden – denn das Recht auf eine angemessene, ausreichende und gesunde Nahrung ist ein auch von Deutschland anerkanntes Menschenrecht.¹³ Aus Sicht der Verbraucherzentrale NRW müssen zudem die Regelsätze der sozialen Grundsicherung und der Mindestlohn auf ein armutsfestes Niveau angehoben werden, wie auch im Sinne der 2022 verabschiedeten EU-Mindestlohnrichtlinie.¹⁴ Auch sollten die realen Kosten einer gesunden Ernährung bei der Berechnung aller Grundsicherungsleistungen berücksichtigt und einmal im Jahr aktualisiert werden. Wirksame Maßnahmen denken materielle und soziale Ernährungsarmut zusammen, um ökonomisch bzw. physisch verursachten Versorgungsmängeln vorzubeugen, Ernährungskompetenzen zu stärken und soziale Teilhabe zu ermöglichen. Dafür kann sich das Land NRW im Bundesrat aktiv einsetzen (vgl. mögliche Maßnahmen auf Landesebene im Anhang 1).

Statistische Durchschnittsdaten helfen wenig

Im März 2023 wurde der Höchststand bei der Lebensmittelteuerung laut Statistischen Bundesamt erreicht: Sie kosteten im Durchschnitt 22,3 Prozent mehr als im Vorjahresmonat. Die Inflationsdaten zeigen jedoch nicht die ganze tägliche Realität der Verbraucher:innen und verschleiern die Auswüchse des Marktes – denn sie stellen Durchschnittswerte im Monats- oder Jahresvergleich dar. Wie stark die Preise einzelner Produktgruppen durchschnittlich zwischen 2021 und 2024 gestiegen sind, zeigen die Daten des Statistischen Bundesamtes in der nachfolgenden Abbildung (Abb. 2).

¹³ Horenburg, A., & Franke, J. (2023). Ist die Höhe des Bürgergeldes mit dem Recht auf angemessene Ernährung nach Art. 11 Abs. 1 des UN-Sozialpakts vereinbar? Gutachten.

¹⁴ Mit der EU-Mindestlohnrichtlinie existiert erstmals ein EU-weiter gesetzlicher Rahmen, um überall in der EU „angemessene“ Mindestlöhne durchzusetzen (Referenzwert: 60 Prozent des Medianlohns als Untergrenze). In Deutschland wären demnach ca. 15 Euro notwendig, um vor finanzieller Armut zu schützen. Die Mitgliedsstaaten sind aufgefordert, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Die Bundesregierung hat Ende 2024 jedoch bekannt gegeben, dass die Anforderungen der Richtlinie bereits durch bestehende Gesetze wie das Mindestlohngesetz oder das Tarifvertragsgesetz erfüllt seien und es keiner gesonderten gesetzlichen Änderungen bedarf. Vgl. WSI/Hans-Böckler-Stiftung (2024), https://www.boeckler.de/pdf/pm_wsi_2024_10_29.pdf

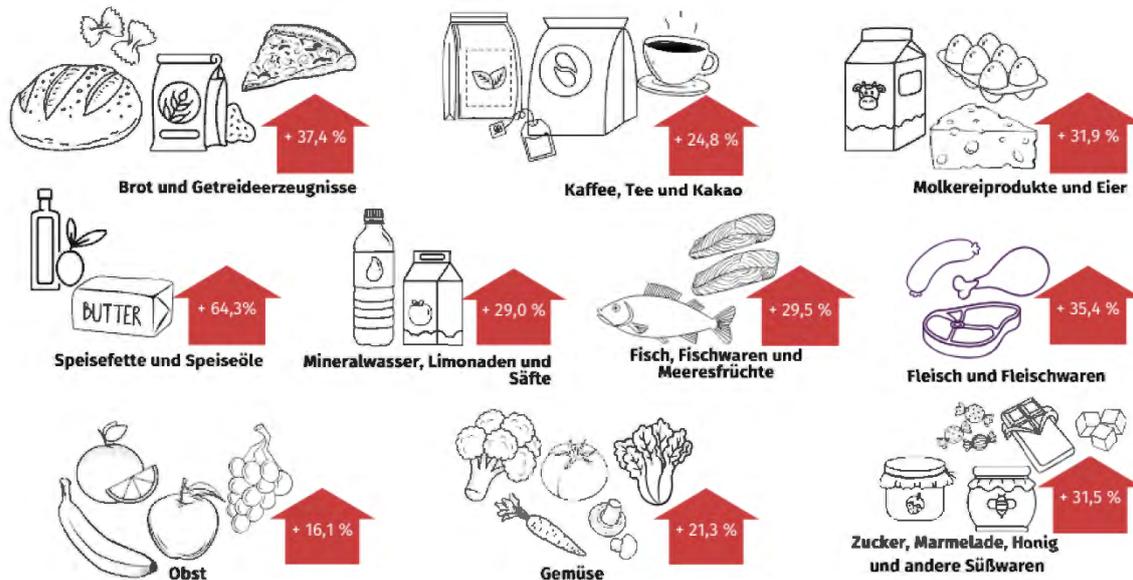


Abb. 2: Preissteigerungen ausgewählter Lebensmittelgruppen 2021 und 2024 (eigene Abb. aufgrund von Daten des Statistischen Bundesamtes 2025).¹⁵

Die monatlichen Durchschnittsdaten zur Teuerung von Nahrungsmittel(gruppen) des Statistischen Bundesamtes und die wöchentliche Durchschnittspreishebung von Lebensmitteln nach verschiedenen Geschäftstypen und Nielsegebieten der Agrarmarkt Informations-Gesellschaft (AMI)¹⁶ können allerdings nicht für die Beurteilung von Preisentwicklungen konkreter Nahrungsmittel und Marken herangezogen werden. Durchschnittliche Verbraucherpreise lassen keine Rückschlüsse darüber zu, wie sich die Verbraucherpreise bei konkreten Produkten, z. B. einer No-Name- oder einer Markenbutter entwickelt haben. Damit können auch keine einzelproduktbezogenen Bewertungen und Aussagen zu Verbraucherpreisen von *konkreten* Nahrungsmitteln und Marken gemacht werden. Marktchecks der Verbraucherzentrale NRW im Jahr 2023 zeigten bei einem Einkauf in verschiedenen Märkten und Städten zum Beispiel, dass für gleiche bzw. qualitativ gleichwertige Nahrungsmittel in Discountern und Supermärkten oft extrem unterschiedliche Preise verlangt wurden.¹⁷ Bei manchen Produkten lagen die Preise um den Faktor 3-4 auseinander. Der teuerste Warenkorb der untersuchten Grundnahrungsmittel lag bei 71,58 Euro und war damit gut doppelt so teuer wie der günstigste Warenkorb mit 34,78 Euro.

Mehr Transparenz notwendig

Viele Faktoren haben die Situation in der Landwirtschaft und der Lebensmittelwirtschaft verändert. Die Kosten für Energie, Düngemittel und Futtermittel bleiben höher als in der Vergangenheit, Arbeits-

¹⁵ DESTATIS (2025). Verbraucherpreisindex – Preisentwicklung für Nahrungsmittel – Januar 2022 bis Dezember 2024.

¹⁶ AMI Agrarmarkt Informations-Gesellschaft: AMI-Verbraucherpreissiegel durch Erhebung von wöchentlich durchschnittlichen Verbraucherpreise nach sieben Regionen und fünf Geschäftstypen. Als Nielsegebiete bezeichnet man eine von dem Marktforschungsunternehmen The Nielsen Company ursprünglich für die regionale Erhebung, Auswertung und Aufbereitung der eigenen Marktstudien eingeführte Aufteilung Deutschlands und Österreichs in verschiedene Regionen.

¹⁷ Vgl. https://www.verbraucherzentrale.nrw/sites/default/files/2023-05/marktcheck_lebensmittelpreise_factsheet_mai23_vznrw.pdf

kräftemangel und Mindestlohn verteuern die Personalkosten, der Klimawandel verursacht immer häufiger Missernten. Doch nicht alle Preissteigerungen der letzten Jahre waren nachvollziehbar.¹⁸ Zahlreiche Studien und Analysen schreiben Unternehmensprofiten und Wettbewerbsstörungen im Lebensmittelmarkt einen wichtigen Anteil an der Inflation zu. Obwohl es einen starken Anstieg der Energie- und Rohstoffkosten und eine Kaufzurückhaltung der Verbraucher:innen gab bzw. gibt, konnten die Gewinne von Unternehmen im Lebensmittelsektor häufig eher konstant bleiben oder sogar steigen (vgl. Anhang 2). Unternehmen waren bzw. sind zwar nicht verantwortlich für die höheren Kosten durch Schocks auf dem Energie- und Rohstoffmarkt oder den Krieg gegen die Ukraine. Dennoch haben manche Akteure die Inflationskrise genutzt, um die Preisgestaltung deutlich zu ihren Gunsten zu verbessern. Das Bundeskartellamt sollte eine Sektoruntersuchung im Lebensmitteleinzelhandel durchführen, um zu ermitteln, wie sich Marktstrukturen und Wettbewerbsbedingungen auf die Lebensmittelpreise auswirken bzw. ausgewirkt haben. Bereits 2014 kam die Behörde zu dem Schluss, dass die vier national tätigen Lebensmitteleinzelhändler rund 85 Prozent des bundesweiten Absatzes des Lebensmitteleinzelhandels auf sich vereinen und ihre Marktmacht für die Verhandlung mit den Herstellern und Erzeugern nutzen.¹⁹ Der Bericht 2024 der Monopolkommission²⁰ hat signifikante Machtverschiebungen innerhalb der Lebensmittelversorgungsketten seit 2007 identifiziert. Das Ergebnis: Der Lebensmitteleinzelhandel, geprägt durch vier große Unternehmen, gebe Kostensenkungen in seiner Lieferkette häufig nicht an die Endkundschaft weiter.

Manche Preissteigerungen und -schwankungen bei Lebensmitteln erscheinen also nicht nachvollziehbar. Besonders häufig beobachten die Verbraucherzentralen zudem versteckte Preiserhöhungen durch geringere Füllmengen und veränderte Rezepturen (sog. „Shrinkflation“ und „Skimpflation“). Solche Tricks verschärfen zusätzlich eine bereits angespannte Lage. Aus diesem Grund fordern die Verbraucherzentralen eine Preisbeobachtungsstelle für Lebensmittel, um die Datenbasis deutlich zu verbessern. Denn eine gesunde und nachhaltige Ernährung darf keine Frage des Geldbeutels sein, und ungegerechtfertigte Preiserhöhungen müssen verhindert werden. Die vergangenen Jahre haben deutlich gezeigt, dass in Preiskrisen der Lebensmittelmarkt dringend Leitplanken braucht. Während sich in Deutschland folgenlos historische Preissteigerungen vollziehen, mussten beispielsweise Lidl und die Molkerei Friesland-Campina in Griechenland Strafen wegen Übergewinnen bei Grundnahrungsmitteln zahlen.²¹

Grundlagen einer Preisbeobachtungsstelle aus Sicht der Verbraucherzentrale NRW

Es geht den Verbraucherzentralen nicht darum, die gesamte Ernährungsbranche unter Generalverdacht zu stellen: Lediglich besonders auffällige und nicht nachvollziehbare Verbraucherpreise bzw. Preisentwicklungen sollen von der geforderten Beobachtungsstelle erfasst und analysiert werden. Auffällige Preise für einzelne Nahrungsmittel sollten dann zielgerecht über alle Stufen der Wertschöpfungsketten bis zu den Erzeugern untersucht werden, um die Ursachen für die evtl. übermäßigen Preiserhöhungen zu ermitteln und, falls notwendig, Maßnahmen einzuleiten.

Wesentliche Aufgabe der Verbraucherzentrale NRW ist die Interessenvertretung für Verbraucher:innen. Die Schaffung einer Preisbeobachtungsstelle ist ein bundesweit relevantes Anliegen und wird

¹⁸ Die Butter ist so ein Beispiel: Seit Beginn des Angriffskriegs in der Ukraine im Februar 2022 schwankt ihr Preis extrem. Zunächst wuchs der Preis rasant, um dann zu fallen. Im Sommer 2023 war Deutsche Markenbutter auf einmal günstiger als vor dem Krieg. Dann stieg er wieder: Kurz vor Weihnachten 2024 erreichte der Butterpreis seinen Höchstwert. Es ist unklar, inwiefern solche Schwankungen allein auf höheren Herstellungskosten oder auf dem Wechselspiel zwischen Angebot und Nachfrage basieren.

¹⁹ Vgl. https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Stellungnahmen_SU_LEH/SU_LEH_W%C3%BCrdigung_der_Stellungnahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=2

²⁰ Vgl. <https://monopolkommission.de/images/HG25/Kapitel-I.pdf>, S. 71 ff.

²¹ JustFood (2024). Food companies face fines over „unfair profiteering“ in Greece. Vgl. <https://www.just-food.com/news/food-companies-face-fines-over-unfair-profiteering-in-greece/>

auch seitens des Bundesverbandes der Verbraucherzentralen (VZBV) und durch die Verbraucherorganisation Foodwatch unterstützt. Die fachlichen Details zur Ausgestaltung und zum Rechtsrahmen einer Preisbeobachtungsstelle liegen nicht in der Verantwortung der Verbraucherzentralen. Eine erste gute Grundlage bietet die von der AMI im Auftrag des VZBV 2024 erstellte Machbarkeitsstudie.²² Anders als beispielsweise bei der Marktpreistransparenzstelle für Kraftstoffe sollen die Erhebungen nicht zum Zwecke des Preisvergleichs von Verbraucher:innen veröffentlicht werden, sondern ausschließlich der Durchsetzung des Verbraucherschutzes und Wettbewerbsrechts dienen, bspw. durch die Verfolgung von evtl. festgestellten Gewinnmitnahmen sowie die Analyse und Beseitigung von Störungen im Lebensmittelmarkt zu Lasten der Verbraucher:innen.

Die Verbraucherzentrale NRW schlägt vor, in einem ersten Schritt Zeitreihen von Verbraucherpreisen konkreter Nahrungsmittel und Marken zu dokumentieren. Der Fokus für Stichproben solcher Untersuchungen sollte zumindest zunächst auf ausgewählten Grundnahrungsmitteln und Produkten im Preiseinstiegssegment liegen. Bei der Auswahl der konkreten Produkte und Marken könnte auch ein Mindest-Marktanteil zugrunde gelegt werden. Auch könnten Beschwerden von Verbraucher:innen zu übermäßigen Preiserhöhungen bei den Verbraucherorganisationen zum Anlass einer Überprüfung genommen werden. Die Verbraucherzentralen der Bundesländer haben im Jahr 2023 insgesamt rund 3.900 Beschwerden im Bereich Lebensmittel- und Getränkepreise erfasst.

Seitens der AMI wurde in der Machbarkeitsstudie darauf hingewiesen, dass die Einrichtung einer Preisbeobachtungsstelle für Lebensmittel in anderen Ländern nennenswerte finanzielle und personelle Ressourcen erfordert. Deshalb ist es aus Sicht der Verbraucherzentrale NRW unbedingt erforderlich beim Aufbau einer Preisbeobachtungsstelle konsequent auf digitale Lösungen zu setzen. Zumindest für den ersten Schritt liegen alle notwendigen Daten bereits in elektronischer Form vor: Eine Erhebung von spezifischen Preis- und Produktdaten über die Warenwirtschafts-, Kassensystemen sowie EAN-Codes des Einzelhandels stellen eine kostengünstige Lösung dar, zumal relativ einfach Zeitreihen von Lebensmittelpreisen dokumentiert, in einer Datenbank verwaltet und über digitale Systeme und mit Hilfe von Künstlicher Intelligenz analysiert werden könnten. Die Bereitstellung der Daten sollte in einer Übereinkunft zwischen Handel und Politik erfolgen.

Alternativ könnte die AMI (oder ein Anbieter wie etwa PosPulse, Roamler, Markant Preismonitor) beauftragt werden, Verbraucherpreise von konkreten Lebensmitteln bzw. Marken zu erfassen. Voraussetzung für valide Daten ist ein definierter, ausreichender Erhebungsumfang. Nachteil sind hierbei nicht unerhebliche Kosten, da Menschen die analoge Erhebung von Daten in den Geschäfte durchführen müssten, die bereits dem Handel elektronisch vorliegen.

Die Bewertung von Preisen oder Margen innerhalb der Lebensmittelwertschöpfungskette könnte – wie in der Machbarkeitsstudie der AMI vorgeschlagen – in Form von Gutachten erfolgen. Für diese Detailuntersuchungen sollten unabhängige Gutachter aus Organisationen bzw. Expert:innen mit entsprechenden Fachkenntnissen beauftragt werden. Damit werden effiziente und kostensparende Analysen ermöglicht. Auch zum Verfahren der Nachverfolgung der Preisbildung einzelner Produkte in der Wertschöpfungskette hat die AMI in der Machbarkeitsstudie zahlreiche Vorschläge gemacht.

Die Verbraucherzentrale NRW erwartet bereits durch wenige Einzelprüfungen von Verbraucherpreisen bei Nahrungsmitteln eine positive, psychologische Wirkung auf die Preisgestaltung im Lebensmittelmarkt. Die bisher weitgehend unbehelligte Preissetzung würde transparenter und Verursacher unfairer Lebensmittelpreise zu Lasten von Verbraucher:innen könnten benannt werden.

²² Behr, H.C., & Els, T. (2024). Machbarkeitsstudie zur Einrichtung einer Preisbeobachtungsstelle entlang der Lebensmittelwertschöpfungskette. Gutachten der Agrarmarkt Informations-Gesellschaft (AMI) mbH im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V., https://www.vzbv.de/sites/default/files/2024-09/2024-08-29_Machbarkeitsstudie_Preisbeobachtungsstelle.pdf

Anhang 1

Mögliche Maßnahmen gegen Ernährungsarmut auf Landesebene (Auswahl)

Adressat	Maßnahmen und Erläuterung
Land (Bund)	<p>Initiierung bzw. aktive Unterstützung von Bundesratsinitiativen bzgl.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Einrichtung einer unabhängigen Preisbeobachtungsstelle, welche die Preise konkreter Grundnahrungsmittel regelmäßig abbilden soll (Erzeuger- bzw. Hersteller-, Einkaufs- und Verbraucherpreise). • Der Ausweitung der Kompetenzen des Bundeskartellamtes bzgl. einer Verschärfung des Wettbewerbsrechts. • Der Überprüfung und Anpassung der Berechnungsgrundlagen staatlicher Grundsicherungsleistungen im Sinne einer gesunden, nachhaltigen Ernährung. Dabei soll es geprüft werden, wie die soziale Funktion von Ernährung bei der Berechnung des Regelbedarfs berücksichtigt werden kann. • Der Sicherstellung eines armutsfesten Mindestlohnes.
Land	<p>NRW Ernährungsstrategie:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Bekämpfung von materieller sowie sozialer Ernährungsarmut und die Ernährungssicherung für alle Bürger:innen sollen als Schwerpunkte in der NRW Ernährungsstrategie verankert werden. Ein konsistentes, verbindliches Zielsystem soll festgelegt und die Wirksamkeit der Maßnahmen mit Hilfe eines konsequenten Monitorings analysiert werden. • Ebenfalls in der NRW Ernährungsstrategie zu verankern ist eine klare Zuständigkeit für Ernährung in den Landes- und Kommunalverwaltungen (bspw. durch Fachabteilungen oder Beauftragte). Kompetenzen sollen gebündelt und Synergien geschaffen und gestärkt werden.
Land	Die „ Konferenz gegen Armut “ soll fortgesetzt und Ernährungsarmut im diesen Rahmen als zentrales Thema verankert werden.
Land	Die Unterstützungsleistungen im Rahmen des „ Stärkungspakts Nordrhein-Westfalen “ sollen unbürokratisch auch für die kommenden Jahre gewährt werden.
Land	Ein kontinuierliches Monitoring bzgl. Ausmaß, Prävalenz, Determinanten und Konsequenzen von Ernährungsarmut in NRW soll entwickelt und als zusätzlicher Sozialindikator Teil der Sozialberichterstattung des Landes werden.
Land / Kommunen	<p>Der Zugang zu einer gesunden, nachhaltigen Ernährung für alle soll verbessert werden durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Stärkung der Inanspruchnahme der Gemeinschaftsverpflegung: <ul style="list-style-type: none"> – Einkommensschwache Haushalte, die sich nur geringfügig über die Grenze für Transferbezüge befinden, sollen unbürokratisch finanziell unterstützt werden, um ihre Inanspruchnahme von Gemeinschaftsverpflegungsleistungen zu fördern. Voraussetzungskriterien (bspw. Einkommensgrenzen) sollen festgelegt werden. – Modellprojekte mit (öffentlichen) Kantinen sollen durchgeführt werden.

- Die Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets soll ausgeweitet werden, u. a. durch eine Reduzierung der bürokratischen Hürden bei der Antragstellung, um einem größeren Anteil der Kinder und Jugendliche aus armutsgefährdeten Familien ein beitragsfreies Mittagessen zu ermöglichen.
- Ferienprogramme sollen ausgeweitet werden, um Kinder aus vulnerablen Haushalten eine Betreuung inklusive warmen Mahlzeiten während der Ferien anzubieten und somit materieller sowie sozialer Ernährungsarmut entgegen zu wirken.
- Die Stärkung der **Qualität der Gemeinschaftsverpflegung**:
 - Die Qualitätsstandards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung für eine ausgewogene und nachhaltige Ernährung sollen verbindliche Grundlage für Ausschreibungen der öffentlichen Hand sowie von Care-Einrichtungen u.Ä. werden.
 - Alle Akteur:innen der Gemeinschaftsverpflegung sind entsprechend zu schulen.
- Die Stärkung der **Ernährungssicherung vulnerabler Bevölkerungsgruppen**:
 - Das EU-Schulprogramm für Obst, Gemüse und Milch soll ausgeweitet werden. Zudem sollte ein kostenloses Frühstücksangebot in Kitas und Schulen für Kinder und Jugendliche eingeführt werden, die in Haushalten leben, welche Grundsicherungsleistungen beziehen bzw. sich unter einer festzulegenden Nettoeinkommensgrenze befinden.
 - Kostenloses Essen-auf-Rädern und Mittagstische sollen Senior:innen in Grundsicherung und mit kleinen Renten angeboten werden. Für Senior:innen, die noch mobil sind, könnten die Mahlzeiten in Gemeindezentren, Schulkantinen, Mensen oder Betriebskantinen angeboten werden, um Kommensalität zu fördern und Einsamkeit zu reduzieren.
 - Bevölkerungsgruppen wie Schwangere, junge Eltern bzw. Haushalte mit vielen / kleinen Kindern und derer Nettoeinkommen sich unter einer festzulegenden Grenze befindet, benötigen besondere Unterstützung. Diese könnte in Form von Einkaufsgutscheinen für Nahrungsmittel oder kostenloses Gemüse und Obst, wo möglich aus der Region, erfolgen.
- Die Stärkung der **sozialen und alimentären Teilhabe**, zum Beispiel durch die Einrichtung von „Lebensmittelpunkten“ in Modellstädten bzw. -quartieren, wo möglich in bestehenden Strukturen (Bürgercafés, Stadtteilzentren etc.). Somit könnten Orte des nachbarschaftlichen Zusammenlebens sowie der alimentären und sozialen Teilhabe geschaffen werden. Modellprojekte in diesem Sinne sind in Berlin und Freiburg im Breisgau initiiert worden. Sie bieten bspw. Räumlichkeiten für regelmäßige Ernährungsbildungsangebote sowie Aktivitäten an, die gesunden, regionalen bzw. „geretteten“ Nahrungsmittel für Bürger:innen unabhängig vom Geldbeutel unkompliziert zugänglich machen.

Land /

Die **Ernährungskompetenzen der Verbraucher:innen** sollen gestärkt werden:

Kommunen

- **Kinder und Jugendliche**:
 - Die Inhalte einer alltagsorientierten Ernährungsbildung sollen in die vorschulischen und schulischen Curricula integriert werden. Besonders der über theore-

tisches Ernährungswissen hinausgehende praktische Umgang mit Lebensmitteln soll gefördert werden. Hier sind Synergieeffekte mit der Gemeinschaftsverpflegung zu nutzen.

- **Erwachsenbildung:** Ernährungsbildungsmaßnahmen bzw. -programme (bspw. Einkaufstraining und Kochkurse für werdende Eltern, Menschen mit sonst wenigen Berührungspunkte mit Ernährungsbildung, etc.) können in Volkshochschulen, Familienbildungsstätten, Stadtteilzentren oder ähnlichen Einrichtungen erfolgen.

Land /

Der **Zugang zu Trinkwasser** soll verbessert werden:

Kommunen

- Eine flächendeckende Infrastruktur von einfachen, öffentlich sichtbaren und gut zugänglichen Trinkwasserspendern in öffentlichen Gebäuden (Schulen, Universitäten, Krankenhäusern, Senior:inneneinrichtungen, Verwaltungen etc.) sowie leitungsgebundener Trinkwasserspender im Außenbereich zur kostenlosen Nutzung soll ausgebaut werden.
- Das Gaststättengesetz soll bzgl. des Angebots von kostenlosem Leitungswasser zur Bestellung novelliert werden.

Anhang 2

Studien zu gewinngetriebener Inflation und Gewinnmitnahmen im Euroraum und in Deutschland mit Schwerpunkt Ernährungssektor (Auswahl)

- Der Bericht 2024 der **Monopolkommission**²³ hat signifikante Machtverschiebungen innerhalb der Lebensmittelversorgungsketten seit 2007 identifiziert. Die Entwicklung der Preise und Kosten zeigt, dass Erzeuger im Mittel immer geringere Preisauflschläge erzielen, während Hersteller und insbesondere der Handel an Macht gewinnen. Das Ergebnis: Der Lebensmitteleinzelhandel, geprägt durch vier große Unternehmen, gebe Kostensenkungen in seiner Lieferkette häufig nicht an die Endkundschaft weiter. Und die Gewinnpotenziale hätten sich aus der Landwirtschaft hin zum verarbeitenden Gewerbe und dem Einzelhandel verschoben. Die Monopolkommission plant, die Ursachen genauer zu untersuchen und zielgerichtete Interventionsmöglichkeiten zu bewerten.
- **Allianz Trade**²⁴ analysiert in einer im April 2023 erschienenen Studie die steigenden Lebensmittelpreise trotz sinkender Inflation und führt dies vor allem auf Gewinnmitnahmen der Lebensmittelhersteller zurück. Die Untersuchung zeigt, dass insbesondere die sogenannte „unerklärte“ Komponente der Inflation erheblich angestiegen ist. Dabei hätten anfangs Lebensmittelhersteller und nicht Einzelhändler ihre Preise am stärksten erhöht. Der Handel hätte daraufhin im Laufe der Zeit den Großteil der Mehrkosten an Verbraucher:innen weitergegeben.
- Unterschiedliche Analysen des **Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung**²⁵ zeigen auf, dass preistreibende Unternehmensgewinne in Deutschland in unter anderem im Handel und Gastgewerbe 2023 zu beobachten waren. Im Bereich Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei war ein starker Gewinnanstieg im Jahr 2022 zu beobachten, der sich 2023 zurückbildete. Der Schwerpunkt der Gewinnanstiege in Bereichen ohne Produktionsausweitung lässt darauf schließen, dass eine Überschussnachfrage keine plausible Erklärung für den preistreibenden Anstieg der Stückgewinne gewesen sein kann. Vielmehr ging in den letzten zwei Jahren ein Teil der steigenden Unternehmensprofite über alle Kosten und die Erholung der Wirtschaftstätigkeit hinaus. Weitere Analysen²⁶ deuten ebenfalls darauf hin, dass die Preise 2021-22 stärker als in anderen historischen Stressphasen stiegen und Engpässe in der Versorgung mit Vorleistungen zunehmend als Vorwand dienen, um höhere Preise und höhere Margen zu rechtfertigen. Diese Strategien werden vor allem von marktbeherrschenden Unternehmen bzw. in oligopolistischen Märkten erfolgreich umgesetzt.²⁷

²³ Vgl. <https://monopolkommission.de/images/HG25/Kapitel-I.pdf>, S. 71 ff.

²⁴ Allianz Research European food inflation – hungry for profits? Vgl. https://www.allianz-trade.com/content/dam/onemarketing/aztrade/allianz-trade.com/en_gl/erd/publications/pdf/2023_04_14_europe-food-inflation.pdf

²⁵ Joebges, H., & Logeay, C. (2023). Decomposing current inflation rates in the euro area by wage and profit inflation: The role of wage and price rules. 23rd FMM Conference, S. 1-29. https://www.boeckler.de/data/downloads/IMK/FMM%20Konferenz%202023/v_2023_10_20_joebges.pdf

²⁶ Adjemian, M. K., Arita, S., Meyer, S., & Salin, D. (2023). Factors affecting recent food price inflation in the United States. Applied Economic Perspectives and Policy; Cucignatto, G., Garbellini, N., & Alcalde, F. F. (2023). Profit-led or cost-led inflation? Propagation effects through the EU inter-industry network. PSL Quarterly Review, 76(306), 261-276; Franzoni, F. A., Giannetti, M., & Tubaldi, R. (2023). Supply Chain Shortages, Large Firms' Market Power, and Inflation; Matamoros, G. (2023). Are firm markups boosting inflation? A post-Keynesian institutionalist approach to markup inflation in select industrialized countries. Review of Political Economy, 1-22; Matthews, A. (2023). Food price situation in Europe. Studies in Agricultural Economics, 125(2); Nikiforos, M., & Grothe, S. (2023). Markups, Profit Shares, and Cost-Push-Profit-Led Inflation. Institute for New Economic Thinking, 6; Storm, S. (2023). Profit inflation is real. PSL Quarterly Review, 76(306), 243-259; Stiglitz, J. E., & Regmi, I. (2023). The causes of and responses to today's inflation. Industrial and Corporate Change, 32(2), 336-385; Südekum, J. (2023). Unterschiedliche Inflationskrankheiten. APuZ 1-3/2023 (Fn 7) S. 6 ff.

²⁷ Schrooten, M. (2023). Der Preis ist hoch: Inflation, Preisdeckel und Preisbremse. APuZ 1-3/2023 (Fn 7) S. 11 ff.

- Joachim Ragnitz (**Ifo-Institut Dresden**)²⁸ spricht von „Gewinninflation“ und „Inflationsgewinner“ und verweist in einem im Dezember 2022 erschienenen Bericht darauf, dass nicht nur gestiegene Preise für Vorleistungen (unter anderem Energie) die Ursache von Preiserhöhungen in einigen Sektoren sind. Die Studie stellt Preissteigerungen insbesondere bei Unternehmen in den Sektoren Landwirtschaft, Handel und Gastgewerbe über die Teuerung der Vorleistungen hinaus fest. Während der Preisanstieg in der Landwirtschaft durch erhöhte Weltmarktpreise und Unsicherheit erklärt werden kann, scheinen unter anderem Agrarindustrie und Handelsunternehmen den Kostenschub 2022 auch als Anlass genutzt zu haben, ihre Gewinnsituation zu verbessern.
- Das 2023 Frühjahrsgutachten der **Europäischen Kommission**²⁹ unterstreicht die Rolle der steigenden Unternehmensprofite in der Entwicklung der gesamten Inflation. Die Analyse kommt zum Schluss, dass Stückgewinne über das Jahr 2022 stetig angestiegen sind und im letzten Quartal 2022 ein Rekordwachstum erreichten. Damit haben sie in der zweiten Hälfte 2022 einen stärkeren Beitrag zur Inflation im Euroraum geleistet als die Lohnstückkosten. Diese Entwicklung war anfänglich vor allem in den Wirtschaftssektoren Industrie, Energie und verarbeitendem Gewerbe konzentriert, erweiterte sich aber nach und nach auch auf andere Bereiche, insbesondere den Dienstleistungssektor. Mögliche Erklärungen sind laut der Kommission eine starke und weniger elastische Nachfrage, die Inflationserwartungen von Verbraucher:innen, Marktstrukturen und Wettbewerbsbedingungen bzw. Marktmachtkonzentrationen, Lieferengpässe sowie strategische Komplementaritäten bei der Preisgestaltung, sprich die Reaktion von Unternehmen auf die Preisgestaltung von Wettbewerbern.
- Die **Europäische Zentralbank (EZB)**³⁰ führt aus, dass die steigenden Preise vieler Güter nicht allein durch gestiegene Betriebskosten erklärt werden können. Vielmehr stiegen im Jahr 2022 Stückgewinne im gesamten Euroraum deutlich stärker als die Lohnstückkosten. Ähnlich wie für die Europäische Kommission ist auch für die EZB eine der Ursachen der Inflation die Tatsache, dass die gestiegenen Inputkosten (zum Beispiel für Energie) es den Unternehmen einfacher machten, ihre Preise zu erhöhen – da es in einer solchen Situation schwieriger ist, festzustellen, ob eine Preiserhöhung durch höhere Kosten oder höhere Stückgewinne verursacht wird. Die EZB unterstreicht, dass selbst unveränderte Gewinnspannen (also stabile Unternehmensprofite) in einer Situation, die durch einen starken Anstieg der Vorleistungskosten gekennzeichnet ist, Treiber der Inflation sind. EZB-Präsidentin Christine Lagarde machte zusätzliche Unternehmensgewinne sogar für zwei Drittel der 2022 zu verzeichnenden Teuerung in Europa verantwortlich.³¹
- Ökonom:innen des **Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)** haben steigende Gewinnmargen als Haupttreiber der Inflation in der Eurozone identifiziert.³²

²⁸ Ragnitz, J. (2022). Gewinninflation und Inflationsgewinner. ifo Dresden berichtet, 29(05), 24-28.

²⁹ European Commission (2023). Spring 2023 Economic Forecast: an improved outlook amid persistent challenges. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2023-economic-forecast-improved-outlook-amid-persistent-challenges_en?prefLang=de

³⁰ Arce, O., Hahn, E., & Koester, G. (2023). How tit-for-tat inflation can make everyone poorer. The ECB Blog. <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2023/html/ecb.blog.230330~00e522ecb5.en.html>; Hahn, E. (2023). How have unit profits contributed to the recent strengthening of euro area domestic price pressures? ECB Economic Bulletin, Issue 4/2023. https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2023/html/ecb.ebbox202304_03~705befadac.en.html

³¹ Euractiv (2023). ECB-Lagarde says corporate profits contributed to inflation. <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/ecb-lagarde-says-corporate-profits-contributed-to-inflation/> / The Guardian (2023). European Central Bank chief suggests firms are engaging in 'greedflation'. <https://www.theguardian.com/business/2023/may/04/european-central-bank-raises-interest-rates-inflation-eurozone>

³² Dahl, J., Capolongo, A., & Kühl, M. (2023). Firms' profits: cure or curse? <https://www.esm.europa.eu/blog/firms-profits-cure-or-curse>

- Eine im Juni 2023 veröffentlichte Analyse des **Internationalen Währungsfonds (IWF)**³³ kommt zum Ergebnis, dass Unternehmensprofite für 45 Prozent der Inflation im Euroraum verantwortlich waren – gegenüber 25 Prozent, die Lohnsteigerungen zugeschrieben werden.
- Laut einer Analyse der **ING-Bank**³⁴ ist der Anteil der Unternehmensgewinne an der gesamten Bruttowertschöpfung in den letzten drei Jahren in einigen Sektoren erheblich gestiegen: Ein Hinweis darauf, dass Unternehmen die Inflation angeheizt haben – und das auch in der Zukunft tun könnten. Zwischen dem vierten Quartal 2019 und dem vierten Quartal 2022 lässt sich die Inflation in den Bereichen Landwirtschaft, Baugewerbe, Handel, Verkehr und Gastgewerbe hauptsächlich durch einen Anstieg der Gewinne erklären und ist somit nicht auf höhere Energie- und Rohstoffpreise zurückzuführen.
- Auch laut einer im Dezember 2023 veröffentlichten Analyse vom **Institute for Public Policy Research (IPPR)**³⁵ verstärkt die Marktmacht einiger Unternehmen die Inflation. Die Preiserhöhungen klettern auf höhere Spitzenwerte und sind anhaltender, als sie es mit weniger Marktmacht gewesen wären. Zwar waren die Unternehmensgewinne nicht die einzigen Treiber der Inflation, und auch die durch Pandemie und Einmarsch Russlands in die Ukraine verursachten Schocks sind nicht allein auf das Konto der (marktbeherrschenden) Unternehmen zu schieben. Aber die Marktmacht einiger Akteure und Marktstrukturen, die Gewinnmitnahmen ermöglichen (bspw. Oligopole) haben die Auswirkungen solcher Schocks deutlich verschlimmert.

³³ Hansen, N. J., Toscani, F., & Zhou, J. (2023). Euro area inflation after the pandemic and energy shock: Import prices, profits and wages. Volume 2023, Issue 131. International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9798400245473.001>

³⁴ ING-THINK (2023). Never waste a good crisis – a profit-price spiral in Germany. <https://think.ing.com/downloads/pdf/article/never-waste-a-good-crisis-a-profit-price-spiral-germany>

³⁵ Jung, C., & Hayes, C. (2023). Inflation, profits and market power – towards a new research and policy agenda. IPPR London. Online unter: https://ippr-org.files.svdcdn.com/production/Downloads/1701878131_inflation-profits-and-market-power-dec-23.pdf