



---

**Standard für kartellrechtskonforme Gestaltung von Marktinformationssystemen im Bereich der Beschaffung von Rohmilch**

Branche:	Beschaffung von Rohmilch; Marktinformationssysteme; Sektoruntersuchung Milch
Aktenzeichen:	B2 - 118/10
Datum der Entscheidung:	12. Mai 2011, Umsetzung durch die AMI Mitte Juni 2011

---

Seit Juni 2009 bietet die Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH, Bonn (AMI) eine Marktberichterstattung für die Land- und Ernährungswirtschaft an. Sie beabsichtigt neben der amtlichen Berichterstattung weitere Marktinformationssysteme zu vermarkten. Als Reaktion auf die im Zwischenbericht zur Sektoruntersuchung Milch geäußerten kartellrechtlichen Bedenken des Bundeskartellamtes in Bezug auf die hohe Markttransparenz bei Milchauszahlungspreisen hat sich die AMI vor Vermarktung der von ihr entwickelten Informationssysteme an das Bundeskartellamt gewandt, um eine kartellrechtliche Bewertung der geplanten Marktberichterstattung für Milch zu erhalten und ggf. Anpassungen vorzunehmen. Die kartellrechtliche Bewertung hatte ergeben, dass eine Reihe von Anpassungsmaßnahmen erforderlich waren. Diese sind von der AMI bis Mitte Juni 2011 auch umgesetzt worden.

**1. Markttransparenz im Bereich der Rohmilcherfassung**

Der Bereich der Rohmilcherfassung und –verarbeitung ist bereits heute sowohl in Deutschland als auch in anderen europäischen Ländern von einem hohen Maß an Transparenz gekennzeichnet. Neben den auf gesetzlichen Grundlagen beruhenden Pflichtmeldungen u.a. zur Rohmilcherfassung gibt es sowohl in Deutschland als auch in anderen europäischen Ländern eine Vielzahl von Organisationen/Institutionen und Unternehmen, die Meldungen über Anlieferungsmengen von Rohmilch und Milchauszahlungspreise von Molkereien und Erzeugern, sammeln, aufbereiten und veröffentlichen. Dabei ist der Milchauszahlungspreis der wichtigste Wettbewerbsparameter auf der Beschaffungsseite für die Molkereien und der wesentliche Kostenfaktor einer Molkerei bei Produktion und Absatz von Molkereiprodukten.

Das Bundeskartellamt hat sich schon im Zwischenbericht der Sektoruntersuchung Milch intensiv mit dem Thema der Markttransparenz auf den betroffenen Märkten beschäftigt und als Folge der gewonnenen Erkenntnisse erste Verfahren eingeleitet, um gängige Marktinformationssysteme im Milchbereich einer genaueren kartellrechtlichen Prüfung zu unterziehen. Dabei wurde deutlich, dass Einschätzungen über die kartellrechtliche Zulässigkeit

von Marktinformationssystemen aufgrund der besonderen Strukturbedingungen und Wettbewerbsverhältnisse auf den Milchmärkten nicht ohne weiteres auf andere Agrarmärkte übertragbar sind.

Grundsätzlich obliegt es Unternehmen, die Marktinformationssysteme zur Verfügung stellen, die Kartellrechtskonformität der Veröffentlichungen selbst zu beurteilen. Das Bundeskartellamt will aber schrittweise sicherstellen, dass die vielzähligen am Markt vorhandenen Marktinformationssysteme im Bereich der Milcherfassung kartellrechtskonform ausgestaltet sind, ohne dass den Milcherzeugern notwendige Basisinformationen über die Auszahlungspraxis der Molkereien vorenthalten werden. Insoweit hat sich das Bundeskartellamt mit der AMI auf eine Ausgestaltung des Milchpreisvergleiches geeinigt, die zwar noch keine abschließende kartellrechtliche Unbedenklichkeitserklärung enthält, jedoch auch als Ausgangsbasis für die übrigen im Markt vorhandenen Marktinformationssysteme dienen kann.

Darüber hinaus will das Bundeskartellamt die fallübergreifende Diskussion der kartellrechtlichen Relevanz von Markttransparenz im Milchsektor auf deutscher und europäischer Ebene weiter unterstützen.

## **2. AMI Marktberichterstattung im Bereich Rohmilch**

Die AMI bietet im Bereich ihrer Marktberichterstattung im Bereich Milch unter anderem einen „Milchpreisspiegel“ an. Er vergleicht unterjährig Milchauszahlungspreise in Deutschland tätiger Molkereien und enthält zwei Kategorien von Daten: Zum Einen handelt es sich um solche, die *identifizierend* in dem Sinne sind, dass sie für einzelne Molkereien oder Betriebsstätten einzelner Molkereien ausgewiesen werden, jedoch *keine aktuellen Daten* enthalten („Darstellung auf Molkereiebene“). Zum Anderen handelt es sich um die Veröffentlichung *aktueller Daten*, die jedoch einen Aggregierungsgrad aufweisen, der im Ergebnis dazu führen soll, dass diese Daten *keiner individuellen Molkerei* oder Betriebsstätte zugeordnet werden können („Darstellung auf aggregierter Ebene“).

## **3. Vorläufiger kartellrechtlicher Standard für das Marktinformationssystem der AMI**

Marktinformationssysteme können gegen § 1 GWB oder Art. 101 AEUV verstoßen, wenn sie die Ungewissheit über das Marktgeschehen verringern oder beseitigen und dadurch tatsächlich oder möglicherweise zu einer spürbaren Wettbewerbsbeschränkung führen. Markttransparenz hinsichtlich der Milchauszahlungspreise kann daher dann zu einem kartellrechtlichen Problem werden, wenn sie Wettbewerbsanreize vermindert oder eine Kartellbildung, z.B. zwischen Molkereien im Hinblick auf die Beschaffung von Rohmilch, begünstigt.

Bei Rohmilch handelt es sich um ein homogenes Massengut ohne Innovationspotential. Abgesehen von saisonbedingten (regelmäßig wiederkehrenden) Schwankungen der Anlieferungsmenge ist das Angebot von Rohmilch bereits wegen der noch bis zum Jahre 2015 gültigen Quotenregelung stabil, die Nachfrage unterliegt ebenfalls keinen signifikanten Schwankungen. Die Marktverhältnisse zwischen Molkereien und Erzeugern der Rohmilch sind im Regelfall durch mehrjährige Lieferverträge gekennzeichnet, die die Molkereien zur Abnahme der gesamten erzeugten Rohmilch verpflichten und die Erzeuger verpflichten, ihre gesamte erzeugte Rohmilch ihrer Vertragsmolkerei bzw. ihrer Genossenschaft anzuliefern.

Obwohl durch die fortschreitende Konsolidierung auf Molkereiebene die Erfassungsradien für Rohmilch größer werden, handelt es sich nach wie vor um Regionalmärkte, nicht um einen bundesweiten Erfassungsmarkt. Die einzelnen Regionalmärkte weisen eine teilweise erheblich voneinander abweichende Wettbewerberstruktur auf.

Bei den von der Marktberichterstattung erfassten Daten handelt es sich um strategisch wichtige Informationen, nämlich die Höhe des Auszahlungspreises für Rohmilch, der zugleich der wesentliche Kostenfaktor einer Molkerei bei der Produktion und dem Absatz von Molkereiprodukten ist. Um die nach vorläufiger kartellrechtlicher Einschätzung bestehenden wettbewerblichen Bedenken zu beseitigen, hat sich das Bundeskartellamt mit der AMI zunächst auf folgende Rahmenbedingungen für eine Veröffentlichung dieser Daten geeinigt:

**a) Darstellung auf Molkereiebene (identifizierende Daten)**

Die AMI beabsichtigt, markt- oder unternehmensbezogene Daten, die relevante Wettbewerbsparameter abbilden, zu veröffentlichen. Diese Daten sind identifizierend und sollen nach dem Geschäftsmodell der AMI auch zwischen Wettbewerbern - zum Beispiel zwischen den Molkereien - ausgetauscht werden. Das Bundeskartellamt ist der Auffassung, dass die hieraus resultierende Markttransparenz den Geheimwettbewerb zwischen den Teilnehmern auf den hier betroffenen Märkten weiter reduziert. So hatten zum Beispiel große nicht genossenschaftlich organisierte Molkereien im Rahmen der Sektoruntersuchung Milch angegeben, sich schon jetzt bei der Höhe der Milchauszahlungspreise unter anderem an den Auszahlungspreisen der regional benachbarten, oftmals genossenschaftlich organisierten Molkereien zu orientieren. Die Markttransparenz führt in solchen Fallkonstellationen letztlich zu einer Nivellierung des ohnehin nur eingeschränkten Wettbewerbs um den Bezug von Rohmilch. Ein individualisierter Austausch von Milchauszahlungspreisen fällt daher unter das Kartellverbot, es sei denn, die Daten sind tatsächlich historisch.

Insoweit hat das Bundeskartellamt der AMI aufgegeben, identifizierende Daten (also den Auszahlungspreis pro Molkerei oder pro Betriebsstätte einer Molkerei) nur dann zu veröffentlichen, wenn die veröffentlichten Daten zum Zeitpunkt der Veröffentlichung mindestens sechs Monate alt sind. Hierbei hat das Bundeskartellamt berücksichtigt, dass die Milchauszahlungspreise in erheblichem Maße durch Angebot und Nachfrage auf den Weltmärkten bestimmt werden und daher einer erheblichen Fluktuation unterliegen. Insoweit scheinen Auszahlungspreise, die sechs Monate alt sind, keine signifikanten Rückschlüsse auf die aktuelle Preissituation zuzulassen. Das Bundeskartellamt wird im Praxistest prüfen, ob dieses vorläufige Prüfungsergebnis tatsächlich trägt oder ob ein längerer zeitlicher Abstand notwendig ist, um den Austausch von identifizierenden Daten tatsächlich auf – für die Marktprozesse - rein historische Daten zu beschränken.

Eine Veröffentlichung des Milchauszahlungspreises in Form eines Basispreises mit gesonderter Ausweisung von Zu- und Abschlägen hält das Bundeskartellamt aus zwei Gründen für problematisch. Zum einen werden durch die gesonderte Ausweisung der molkereispezifischen Zu- und Abschläge Vertragsbestandteile bzw. Satzungsbestandteile offengelegt. Zum anderen handelt es sich dabei nicht um historische Daten, da die Höhe der Zu- und Abschläge über einen längeren Zeitraum Gültigkeit besitzen.

Das Bundeskartellamt ist zunächst damit einverstanden, dass die Milchauszahlungspreise unter Einbeziehung aller relevanten Zu- und Abschläge aber ohne deren separate Ausweisung dargestellt werden und dass die Werte mit einem Zeitverzug von 6 Monaten veröffentlicht werden.

Die Darstellung eines gleitenden Zwölfmonatsmittels („gleitender Milchpreisvergleich“) knüpft an die Veröffentlichung der monatlichen Individualwerte an. Kartellrechtliche Bedenken gelten grundsätzlich auch hier, soweit die kontinuierliche Darstellung von Veränderungen möglicherweise Einzelwerte nachvollziehbar macht, eine Rückrechenbarkeit auf individuelle Daten ermöglicht und dadurch Rückschlüsse auf aktuelle Daten möglich werden. Das Bundeskartellamt wird den gleitenden Milchpreisvergleich zunächst zwar nicht aufgreifen, ihn aber einem Praxistest unterziehen.

#### **b) Nicht identifizierende Daten („Darstellung auf aggregierter Ebene“)**

*Nicht identifizierende Marktinformationssysteme* begegnen im Milchsektor dann keinen kartellrechtlichen Bedenken, wenn die gemeldeten Daten hinreichend aggregiert sind. Im vorliegenden Fall hat das Bundeskartellamt unter anderem geprüft, welche Produkt- oder Preisklassendifferenzierungen bestehen. Das Bundeskartellamt hat auch geprüft, ob in den

einzelnen Auswertungen eine Mindestzahl an Unternehmen teilnehmen, ob tatsächlich nur Durchschnittswerte rückgemeldet werden und Rückschlüsse auf einzelne Geschäftsvorgänge oder Molkereien ausgeschlossen sind. Wäre dies nicht der Fall, so würden sich signifikante Änderungen des durchschnittlichen Milchauszahlungspreises einer Molkerei erheblich im rückgemeldeten Durchschnittspreis niederschlagen. Beteiligen sich an einem Meldesystem eine große und viele kleine Molkereien, dann kann eine signifikante Änderung des mengengewichteten Milchauszahlungspreises der großen Molkerei zu einer erheblichen Änderung des Durchschnittswertes führen.

Nach vorläufiger Einschätzung des Bundeskartellamtes ist in Bezug auf die Veröffentlichung von aktuellen Milchauszahlungspreisen durch die AMI zu gewährleisten, dass kumulativ folgende Voraussetzungen vorliegen, um Rückschlüsse auf einzelne Geschäftsvorgänge und Molkereien tatsächlich auszuschließen:

Bis in die letzte ausgewiesene Stichprobe hinein (z:b. Darstellung der durchschnittlichen Auszahlungspreise nach Regionen, Produktionsrichtung oder Milchanlieferungsmenge) müssen

- mindestens fünf Molkereien gemeinsam ausgewiesen werden,
- von denen die größte nicht mehr als 33% gemessen an der Gesamtliefermenge der von der Stichprobe erfassten Molkereien haben darf und
- die beiden größten gemeinsam weniger als 60% gemessen an der Gesamtliefermenge der von der Stichprobe erfassten Molkereien aufweisen.

Andernfalls wäre bei einer mengengewichteten Darstellung de facto eine Identifizierbarkeit gegeben, weil Veränderungen in der Höhe des Milchauszahlungspreises der größten Molkerei oder der beiden größten Molkereien deutlich stärker ins Gewicht fallen würden als bei den kleinen Molkereien und so durch entsprechende Auswahl der zu vergleichenden Molkereien eine Identifizierbarkeit hergestellt werden könnte. Die relative Größe aller Molkereien ist nämlich im Markt bekannt. Die genannten Größenkriterien werden ebenfalls dem Praxistest unterzogen.

Eine Auswertung von durchschnittlichen Milchauszahlungspreisen, bei der eine Molkerei sich Vergleichsmolkereien aussuchen darf, hält das Bundeskartellamt nach den bisherigen Erkenntnissen für kartellrechtlich nicht zulässig. Andernfalls könnte eine Molkerei den durchschnittlichen Milchauszahlungspreis der umliegenden Molkereien ermitteln, was die Bildung eines regionalen Preiskartells begünstigen würde.

### c) Praxistest

Im ersten Jahr der praktischen Umsetzung durch die AMI wird das Marktinformationssystem einem Praxistest unterzogen, um die Wirkungen des Datenaustauschs besser abschätzen und kartellrechtlich bewerten zu können.

Bei diesem Praxistest wird das Bundeskartellamt im Wesentlichen folgende Aspekte prüfen:

- Ist die Datenübermittlung im Bereich der identifizierenden Elemente des Milchpreisspiegels im Hinblick auf die Auswahl und die Aktualität der Daten kartellrechtskonform? Vorbehaltlich der Ergebnisse dieses Praxistests soll das AMI-Marktinformationssystem im Milchbereich, soweit *betriebsbezogene Einzeldaten* von wettbewerblicher Relevanz veröffentlicht werden, längerfristig schrittweise gänzlich aufgeben oder auf den Austausch rein historischer Daten (1 Jahr und älter) zurückgeführt werden.
- Ist im Hinblick auf die nicht identifizierenden Elemente des Milchpreisspiegels ein hinreichender Grad an Anonymisierung der veröffentlichten Daten durch gewählten Modus gewährleistet? Dabei wird das Bundeskartellamt die ohnehin am Markt bestehende Transparenz über Marktdaten berücksichtigen.

Das Bundeskartellamt behält sich zudem vor, gegen Unternehmen, Verlage, Organisationen oder Institutionen, die ihre Marktinformationssysteme jetzt nicht auf den hier beschriebenen Standard zurückführen, im Wege von Pilotverfahren die Grenzen kartellrechtskonformen Verhaltens zu klären.

Es weist zudem abschließend nochmals darauf hin, dass die kartellrechtliche Zulässigkeit von Marktinformationssystemen immer eine Frage des Einzelfalls und der konkret vorliegenden Strukturbedingungen auf dem relevanten Markt sind. Insoweit kann der hier dargestellt Standard nicht ohne Weiteres auf andere Agrarmärkte übertragen werden.