

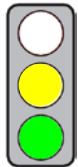
UNLAUTERE HANDELSPRAKTIKEN IN DER LEBENSMITTELVERSORGUNG

cepAnalyse Nr. 06/2015

KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will unlautere Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette mittels freiwilliger Initiativen und nationaler Bestimmungen eindämmen.

Betroffene: Alle Unternehmen der Lebensmittelversorgungskette.



Pro: (1) Die empfohlene Vertraulichkeit von Beschwerden senkt die Hürde, unlautere Handelspraktiken anzuzeigen, und fördert so die Durchsetzung der mitgliedstaatlichen Bestimmungen gegen unlautere Handelspraktiken.

(2) Effektive Streitbelegungsverfahren können die Gerichte entlasten und die Streitbelegungskosten senken.

Contra: Die Kommission versäumt es, eine anwendbare Definition für unlautere Handelspraktiken aufzustellen, die für einen funktionierenden Binnenmarkt wichtig ist.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2014) 472 vom 15. Juli 2014: Gegen **unlautere Handelspraktiken** zwischen Unternehmen **in der Lebensmittelversorgungskette**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Die Lebensmittelversorgungskette versorgt Privathaushalte mit Lebensmitteln und Getränken. Sie umfasst u.a. Produzenten, Verarbeiter und Einzelhändler. In der EU werden rund 20% der produzierten Lebensmittel grenzüberschreitend gehandelt. (S. 2)
- Laut Kommission verfügen die Unternehmen der Lebensmittelversorgungskette über ungleiche Marktmacht. Diese führt zu „asymmetrischen Verhandlungspositionen“, die unlautere Handelspraktiken nach sich ziehen können. (S. 2)
- Unlautere Handelspraktiken sind in den Mitgliedstaaten unterschiedlich definiert (S. 11). Die Kommission versteht darunter Praktiken, die (S. 2)
 - „gröblich“ von der „guten Handelspraxis“ abweichen und
 - gegen das Gebot von Treu und Glauben verstoßen und
 - gegen den „redlichen“ Geschäftsverkehr verstoßen und
 - der „schwächeren“ Vertragspartei einseitig von der „stärkeren“ Vertragspartei aufgezwungen werden.
- Die Mitgliedstaaten gehen unterschiedlich, teils gar nicht, gegen unlautere Handelspraktiken vor (S. 11).
- Die Kommission will, dass Mitgliedstaaten und Interessensvertreter unlautere Handelspraktiken „angemessen“ und „verhältnismäßig“ eindämmen, um „faire“ und „nachhaltige“ Geschäftsbeziehungen zu ermöglichen. Namentlich kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sollen vor unlauteren Handelspraktiken geschützt werden. (S. 3, 10)

► Mögliche Folgen unlauterer Handelspraktiken

- Unlautere Handelspraktiken sind in der Lebensmittelversorgungskette „besonders problematisch“. Ihre Gesamtauswirkungen lassen sich aber nur unvollständig erfassen. (S. 3, 5)
- Laut Kommission können unlautere Handelspraktiken (S. 3–6, 14)
 - den innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Wettbewerb beeinträchtigen,
 - bei betroffenen Unternehmen zu geringeren Umsätzen führen, insbesondere durch unvorhergesehene Vertragsänderungen,
 - Investitionen in Produkte und Technologien hemmen,
 - neue Unternehmen vom Markteintritt abhalten,
 - zu Überproduktion und damit Lebensmittelverschwendung führen, z.B. wenn aufgrund kurzfristiger Vertragsänderungen ein Weiterverkauf verderblicher Lebensmittel nicht mehr möglich ist, und
 - die Produktauswahl, Verfügbarkeit und Qualität von Verbraucherprodukten einschränken.

► **Schwierigkeiten bei der Eindämmung unlauterer Handelspraktiken**

- Uneinheitliche nationale Rechtsvorschriften gegen unlautere Handelspraktiken können dazu führen, dass die „stärkere“ Vertragspartei für den Vertrag dasjenige nationale Recht durchsetzt, das weniger strenge Vorschriften gegen unlautere Handelspraktiken vorsieht („Forum Shopping“) (S. 7).
- Die „schwächere“ Vertragspartei könnte darauf verzichten, zivilgerichtlich gegen unlautere Handelspraktiken vorzugehen. Gründe hierfür sind (S. 8)
 - Verfahrenskosten und
 - die Furcht, die „stärkere“ Vertragspartei könnte die Geschäftsbeziehung einseitig beenden („Faktor Angst“).

► **Maßnahmen zur Eindämmung unlauterer Handelspraktiken in den Mitgliedstaaten**

- In einigen Mitgliedstaaten bieten Interessenverbände außergerichtliche Streitbeilegungsverfahren an (S. 8).
- Die bestehenden nationalen Rechtsvorschriften gegen unlautere Handelspraktiken unterscheiden sich nach Art, Umfang und rechtlicher Ausgestaltung (S. 4, 7).
 - In einigen Mitgliedstaaten können Behörden aufgrund vertraulicher Beschwerden aktiv werden.
 - In Mitgliedstaaten, in denen solche Behörden nicht bestehen, fordern namentlich Landwirte und KMU deren Schaffung (S. 8, 12). Auch die Kommission befürwortet dies (S. 10).
- Die Mitgliedstaaten sollen prüfen, ob (S. 12–14)
 - „angemessene“ nationale Bestimmungen existieren, um gegen unlautere Handelspraktiken vorzugehen,
 - sich diese Bestimmungen „effizient“ und „glaubwürdig“ durchsetzen lassen und
 - ggf. weitere „Durchsetzungsmaßnahmen“ von Nutzen sein könnten, z.B. zur Gewährleistung der Vertraulichkeit von Beschwerden.
- Die Mitgliedstaaten sollen Unternehmen „ermutigen“, „freiwillige Verhaltenskodizes“ auf nationaler und EU-Ebene einzuhalten (S. 13).

► **Maßnahmen zur Eindämmung unlauterer Handelspraktiken auf EU-Ebene: Die Supply Chain Initiative**

- Eine Gruppe von sieben europäischen Dachverbänden der Lebensmittelversorgungskette startete im September 2013 eine Selbstverpflichtungsinitiative zur Eindämmung unlauterer Handelspraktiken [„Supply Chain Initiative“ (SCI)]. Mitglieder der SCI verpflichten sich zur Einhaltung „bewährter Grundsätze“ bei ihren Geschäftsbeziehungen (S. 9).
 - Die „bewährten Grundsätze“ wurden vom Hochrangigen Forum für die Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette erarbeitet, das 2010 von der Kommission gegründet wurde (Beschluss 2010/C 210/03) (S. 4, 9).
 - „Bewährte Grundsätze“ sind insbesondere (S. 12)
 - die Schriftform von Verträgen,
 - der Verzicht auf „einseitige Vertragsänderungen“,
 - die Eigenverantwortung für unternehmerische Risiken und
 - die Geltendmachung nur von „gerechtfertigten“ Forderungen, d.h. eine Vertragspartei darf keine Vorteile durch Drohungen erzielen oder unberechtigte Kosten abwälzen.
- Die SCI macht ihren Mitgliedern „organisatorische“ Vorgaben, wie Mitarbeiterfortbildungen zur Einhaltung der „bewährten Grundsätze“ (S. 9).
- Mitglieder können bei Verstößen gegen die Grundsätze aus der SCI ausgeschlossen werden. Andere Sanktionen sind nicht vorgesehen. Die Kommission fordert die SCI auf, die Sanktionsmöglichkeiten auszuweiten. (S. 9–11)
- Die SCI sieht formalisierte Streitbeilegungsverfahren vor, insbesondere (S. 9)
 - interne Streitbeilegungsstellen bei den Mitgliedern der SCI und
 - Entscheidungen durch unabhängige Dritte in Form von
 - unverbindlichen Vermittlungen oder
 - verbindlichen schiedsgerichtlichen Schlichtungen.
- Die Unternehmen der SCI dürfen keine „kommerziellen Vergeltungsmaßnahmen“ gegen „schwächere“ Parteien, die Streitbeilegungsverfahren einleiten, vornehmen. Die Kommission fordert die Mitglieder der SCI auf, die Streitbeilegungsverfahren zu „stärken“, um die Wirksamkeit und Attraktivität der SCI zu erhöhen. (S. 9–11)
- Die Kommission kritisiert, dass Produzenten, namentlich Landwirte, und Unternehmen der fleischverarbeitenden Industrie zwar teilweise nationalen Initiativen, aber bislang kaum der SCI beigetreten sind (S. 4). Die Kommission fordert Unternehmen und Verbände auf, (S. 11)
 - der SCI beizutreten und
 - bei Geschäftspartnern „aktiv“ für die SCI zu werben, z.B. indem sie auf den eigenen Beitritt hinweisen.
- Zur Umsetzung und Koordination der SCI wurde eine „Governance-Gruppe“ gegründet, die sich aus Vertretern verschiedener Interessenverbände zusammensetzt (S. 4, 9). Die Governance-Gruppe soll (S. 11)
 - KMU „verstärkt“ über die SCI informieren und deren Beitritt „effizienter“ gestalten,
 - im Rahmen der SCI die Einrichtung nationaler Plattformen forcieren, die dem Informationsaustausch über die nationale Umsetzung „bewährter Grundsätze“ dienen, sowie
 - „eng“ mit der Kommission zusammenarbeiten.
- Die Kommission will die Entwicklung der SCI „genau beobachten“ und die Wirksamkeit der SCI und der nationalen Plattformen bewerten (S. 11, 16).

► Weitere Maßnahmen zur Eindämmung unlauterer Handelspraktiken auf EU-Ebene

- Die Kommission will den Austausch über „bewährte“ nationale Rechtsvorschriften und Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten fördern (S. 13).
- Die Behörden, die mit der Durchsetzung der nationalen Rechtsvorschriften gegen unlautere Handelspraktiken betraut sind, sollen auf EU-Ebene „effektiv“ zusammenarbeiten, um (S. 13 f.)
 - den Informationsaustausch zu vereinfachen,
 - grenzüberschreitende unlautere Handelspraktiken einzudämmen und
 - „Forum Shopping“ zu verhindern.
- Die Kommission wird die Entwicklung bei den nationalen Durchsetzungsmaßnahmen gegen unlautere Handelspraktiken bewerten (S. 16).
- Ende 2015 wird die Kommission einen Bericht vorlegen, auf dessen Grundlage sie über Folgemaßnahmen entscheidet (S. 16).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission können unlautere Handelspraktiken grenzüberschreitend erst dann „wirksam“ eingedämmt werden, wenn ein „gemeinsames Verständnis“ der dazu „notwendigen Bestimmungen“ vorliegt (S. 11).

Politischer Kontext

Die Kommission wies bereits in der Mitteilung über die Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa [KOM(2009) 591; s. [cepAnalyse](#)] auf den Zusammenhang zwischen einer ungleichen Verhandlungsmacht von Unternehmen und dem Auftreten unlauterer Handelspraktiken hin. Die Wirkung unlauterer Handelspraktiken und missbräuchlicher Vertragsklauseln auf KMU wurde in der Mitteilung zur Überprüfung des „Small Business Act“ für Europa [KOM(2011) 78] thematisiert. Der Richtlinienvorschlag über den Schutz von Geschäftsgeheimnissen [COM(2013) 813; s. [cepAnalyse](#)] zielt u.a. auf unlautere Handelspraktiken, die der rechtswidrigen Aneignung und Nutzung von Geschäftsgeheimnissen dienen. 2013 veröffentlichte die Kommission ein Grünbuch über unlautere Handelspraktiken [COM(2013) 37; s. [cepAnalyse](#)], in dem sie anregte, inhaltliche Anforderungen an Verträge zwischen Unternehmen der Lieferkette festzulegen. Parallel zu diesem Grünbuch führte die Kommission eine öffentliche Konsultation durch, deren Ergebnisse in die vorliegende Mitteilung eingeflossen sind. Im Januar 2015 teilte die Supply Chain Initiative in ihrem ersten Jahresbericht mit, dass sie bislang 39 Beschwerden über unlautere Handelspraktiken erhielt.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Binnenmarkt und Dienstleistungen (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Binnenmarkt und Verbraucherschutz (federführend), Berichterstatter: N. N.; Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit; Landwirtschaft und ländliche Entwicklung; Recht
Bundesministerien:	Wirtschaft und Energie (federführend)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Maßnahmen gegen unlautere Handelspraktiken schränken zwar die unternehmerische Handlungsfreiheit, vor allem die Vertragsfreiheit, ein. Allerdings können unlautere Handelspraktiken Kosten bei Unternehmen verursachen, die insbesondere für KMU mittelfristig ein Insolvenzrisiko oder eine Markteintrittsbarriere bedeuten. Dies kann die Auswahl und Qualität von Verbraucherprodukten verringern. Daher ist das Ansinnen der Kommission, unlautere Handelspraktiken einzudämmen, gerechtfertigt.

Die von der Kommission verwandte Definition unlauterer Handelspraktiken ist angesichts der Vielzahl nicht näher bestimmter Begriffe für eine praktische Anwendung **zu unbestimmt** und damit nicht praktikabel. Zwar ist eine einheitliche Definition schwierig, da auch die Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorstellungen von einer Definition unlauterer Handelspraktiken haben. **Für einen funktionierenden Binnenmarkt ist es dennoch wichtig, eine EU-einheitliche Abgrenzung zwischen lauterer und unlauteren Handelspraktiken zu entwickeln.**

Das von der Kommission angeführte Problem des „Forum Shopping“ spielt für Unternehmen der Lebensmittelversorgungskette zwar eine untergeordnete Rolle. Unterschiedliche Rechtsvorschriften zum Umgang mit unlauteren Handelspraktiken führen bei grenzüberschreitenden Lieferketten jedoch zu höheren Kosten.

Die implizite Aufforderung der Kommission an die Mitgliedstaaten, vertrauliche Beschwerden einzuführen, ist sachgerecht: **Die empfohlene Vertraulichkeit von Beschwerden senkt die Hürde, unlautere Handelspraktiken anzuzeigen, und fördert so die Durchsetzung der mitgliedstaatlichen Bestimmungen gegen unlautere Handelspraktiken.** Dies erhöht die Bereitschaft der „schwächeren Vertragspartei“, in längerfristige spezifische Geschäftsbeziehungen zu investieren. Zudem muss die „schwächere“ Vertragspartei nicht befürchten, dass sich der Vertragspartner die Erträge der Investition aneignet.

Die „bewährten Grundsätze“ des Hochrangigen Forums sind geeignet, unlautere Handelspraktiken einzudämmen: Der Grundsatz der Schriftform von Verträgen erhöht zwar die unmittelbaren Kosten eines Vertragsabschlusses.

Aber er stärkt auch die Rechts- und mithin die Planungssicherheit nicht zuletzt der „schwächeren“ Vertragspartei. Das begünstigt vertragspezifische Investitionen der „schwächeren“ Vertragspartei. Dasselbe gilt für den Grundsatz, auf „einseitige Vertragsänderungen“ zu verzichten.

Der Grundsatz der Eigenverantwortung für unternehmerische Risiken stellt sicher, dass die Kosten für eingegangene Risiken nicht auf die „schwächere“ Vertragspartei oder Dritte übertragen werden. Dies führt dazu, dass Unternehmen nur betriebswirtschaftlich sinnvolle Risiken eingehen oder aber sich ausreichend gegen Risiken absichern. Der Grundsatz, dass nur „gerechtfertigte“ Forderungen geltend gemacht werden dürfen, stellt sicher, dass marktmächtige Unternehmen keine Kosten, die mit dem Vertrag nicht in Verbindung stehen, auf die „schwächere“ Vertragspartei abwälzen.

Die von der Kommission geforderte „Stärkung“ der Streitbeilegungsverfahren kann die Gerichte entlasten und die Streitbeilegungskosten senken. Eine effiziente Streitbeilegung erhöht die Attraktivität der SCI für KMU. Das in der SCI verankerte Verbot „kommerzieller Vergeltungsmaßnahmen“ gegen Vertragsparteien, die ein Streitbeilegungsverfahren einleiten, senkt die Hürde für Beschwerden und fördert die Durchsetzung der „bewährten Grundsätze“. Dadurch werden Investitionen in die Geschäftsbeziehungen für die „schwächere“ Vertragspartei attraktiver.

Ausgeweitete Sanktionsmöglichkeiten bei Verstoß gegen die „bewährten Grundsätze“ können die Anreize für SCI-Mitglieder erhöhen, diese Grundsätze einzuhalten. Eine zusätzliche Sanktion könnte z.B. die Eintragung in eine öffentliche Negativliste sein („name and shame“). Diese ließe sich in Form einer Website zu geringen Kosten realisieren.

Ein vereinfachter Informationsaustausch zwischen den mit der Durchsetzung der mitgliedstaatlichen Bestimmungen betrauten Stellen ermöglicht ein Lernen von dem Besten („best practice“). Zudem kann ein Austausch zu europaweit vergleichbaren Standards beitragen und so eine faktische Teilharmonisierung bewirken, die den Binnenmarkt stärkt.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die Kommission kann unverbindliche Maßnahmen vorschlagen (Art. 17 EUV). Im Falle zusätzlicher gesetzlicher Folgeregelungen ist deren konkrete Ausgestaltung abzuwarten.

Subsidiarität

Unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch. Gesetzliche Regelungen sind nicht erforderlich und damit unverhältnismäßig, wenn unlautere Handelspraktiken auch mit milderem Mitteln, z.B. problemgerechten Selbstverpflichtungen, unterbunden werden können. Die Kommission will mit dieser Mitteilung zunächst die Entwicklungen der noch jungen Selbstverpflichtungsinitiative SCI und der nationalen Plattformen sowie der Durchsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten gegen unlautere Handelspraktiken bewerten, bevor sie über Folgemaßnahmen entscheidet. Sie handelt daher verhältnismäßig.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Derzeit nicht beurteilbar.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Derzeit nicht beurteilbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Kommission versäumt es, eine anwendbare Definition für unlautere Handelspraktiken aufzustellen, die für einen funktionierenden Binnenmarkt wichtig ist. Die empfohlene Vertraulichkeit von Beschwerden senkt die Hürde, unlautere Handelspraktiken anzuzeigen, und fördert so die Durchsetzung der mitgliedstaatlichen Bestimmungen gegen unlautere Handelspraktiken. Die von der Kommission geforderte „Stärkung“ der Streitbeilegungsverfahren kann die Gerichte entlasten und die Streitbeilegungskosten senken.