

034362/EU XXIV.GP
Eingelangt am 05/07/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 5.7.2010
KOM(2010)355 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN
WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER
REGIONEN**

**Überwachung des Handels- und Vertriebsmarktes
„Ein effizienterer und fairerer Binnenmarkt in Handel und Vertrieb bis 2020“**

SEK(2010)807

1. EINLEITUNG

Dieser Bericht wird von der Kommission im Rahmen der Überwachung des Handelsmarktes angenommen, die Anfang 2009 im Zuge der Mitteilung „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“ aus dem Jahr 2007¹ eingeleitet wurde. Aufgrund der Bedeutung, die dem Einzelhandel in vielfacher Hinsicht für die Europäische Union zukommt (4,2 % des BIP der EU, 17,4 Millionen Beschäftigte und 20 % der europäischen KMU²), und vor allem aufgrund seiner engen Verflechtung mit der vor- und nachgelagerten Wirtschaftstätigkeit, wurde dieser Sektor für eine besondere Überwachung ausgewählt.

Der Einzelhandelssektor umfasst eine Vielzahl von Formen (Läden, elektronischer Handel, Straßenmärkte...), Formaten (vom kleinen Geschäft bis zum Einkaufszentrum), Produkten (Lebensmittel, Nichteisenmittel, verschreibungspflichtige und nicht verschreibungspflichtige Arzneimittel...), rechtlichen Strukturen (Selbständige, Franchisenehmer, Unternehmensgruppen...) und Standorten (städtischer/ländlicher Raum, Innenstadt/Stadtrand...). Die Analyse in diesem Bericht bezieht sich auf alle diese Varianten, wobei der Schwerpunkt angesichts seines wirtschaftlichen Gewichts³ auf dem Handel hauptsächlich mit Lebensmitteln liegt. Diese komplexe Lage lässt sich nicht einfach auf die Unterscheidung „kleine Läden/Großhandel“ reduzieren. Die Strategie der großen Unternehmensgruppen war in den letzten Jahren von der Diversifizierung geprägt: vom kleinen Einzelhandelsgeschäft im Stadtviertel oder Dorf über mittelgroße Läden wie die Supermärkte bis zum Einkaufszentrum oder zu den Discountern. In diesem Bericht bezeichnen die Begriffe „Handel und Vertrieb“ den Einzelhandel.

In diesem Bericht und dem beigefügten Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen wird basierend auf einer Analyse eine erste Bilanz der Probleme gezogen, die – unter Binnenmarktgesichtspunkten – die Wirtschafts-, Sozial- oder Umweltleistungen (beispielsweise in Bezug auf Innovationen, Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität, Beschäftigung, den Beitrag zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung, vor allem von Behinderten, sowie des Klimawandels und in Bezug auf die ethische und soziale Verantwortung) der im Handels- und Vertriebssektor tätigen Unternehmen beeinträchtigen oder beeinträchtigen könnten⁴. Die in diesem Bericht angesprochenen Probleme wurden identifiziert unter Berücksichtigung der unterschiedlichen ökonomischen Ziele und Politiken, die dem Binnenmarkt im Hinblick auf ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zugewiesen sind.

¹ KOM (2007) 724 „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“.

² Der Handelssektor umfasst 3 700 000 KMU gegenüber 2 300 000 KMU im Industriesektor, d.h. 63 % mehr. Eurostat, SBS, 2005 und 2007. Der „Small Business Act“ für Europa (KOM (2008)394 endgültig) stellt ein Schlüsselement der europäischen Politik zugunsten der KMU dar.

³ Er macht ungefähr die Hälfte der Gesamtverkäufe des Einzelhandels aus. Euromonitor International 2007.

⁴ Die Erläuterungen zu den Analysen in diesem Bericht finden sich im „Document de travail des services de la Commission sur le commerce et la distribution dans le marché intérieur (Arbeitspapier der Kommission zu Handel und Vertrieb im Binnenmarkt)“, Juni 2010.

Im Licht dieser Schlussfolgerungen wird die Kommission in einem zweiten Schritt im Rahmen der in der Strategie für Europa 2020⁵ angekündigten Neubelebung des Binnenmarktes die Maßnahmen festlegen, die im Hinblick auf ein besseres Funktionieren des Binnenmarktes in diesem Sektor (unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes) sowie auf die übrigen grundlegenden Ziele der Europäischen Union getroffen werden könnten. Die im Handels- und Vertriebssektor tätigen Unternehmen sollen die Freiheit des Binnenmarktes bestmöglich nutzen können, damit - unter Einhaltung der Ziele des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts sowie des Arbeitnehmer-, Verbraucher- und Umweltschutzes - die Weiterentwicklung ihrer Dienste und die Innovation gefördert werden. Der intelligente, nachhaltige und integrative Handel und Vertrieb, nachstehend als „fair“ bezeichnet, kann unmittelbar zum Erfolg der Strategie für Europa 2020 beitragen.

2. DER QUERSCHNITTSCHARAKTER NATUR VON HANDEL UND VERTRIEB

Handel und Vertrieb formen das Bindeglied zwischen vor- und nachgelagerter Wirtschaftstätigkeit, so dass ihnen eine Schlüsselrolle in der europäischen Wirtschaft zukommt. Auf den nachgelagerten Märkten interagieren die Händler mit den Verbrauchern. Da der Handels- und Vertriebsmarkt den Zugang zu einer großen Auswahl an Verbrauchsgütern, darunter Güter des grundlegenden Bedarfs, eröffnet, wirkt sein Funktionieren sich unmittelbar auf die Lebensqualität der Bürger aus. Dank der Dienstleistung der Händler haben viele Verbraucher vor Ort Zugang zu Produkten aus anderen Mitgliedstaaten und Drittländern und können konkret vom Binnenmarkt profitieren. Die Händler können durch Reaktion auf die Verbraucher und die Interaktion mit ihnen Modelle der nachhaltigen Entwicklung befördern. Auf den vorgelagerten Märkten interagieren die Händler häufig grenzübergreifend mit einer großen Vielfalt von Akteuren, vor allem Großhändlern und Lieferanten, Beschäftigten, Dienstleistern für Gewerbeimmobilien, Transportunternehmen, Logistikunternehmen, Lieferanten von Zahlungsverkehrssystemen, Werbe- und Marketingagenturen, Sicherheitsunternehmen, Energielieferanten sowie Abfallentsorgungsunternehmen.

Jede Entwicklung der Arbeitsweise in diesem Sektor hat notwendigerweise Auswirkungen auf andere Wirtschaftstätigkeiten und die betreffenden Akteure. Bei jeder Maßnahme zur Lösung eines festgestellten Problems müssen daher der Querschnittscharakter von Handel und Vertrieb sowie die unterschiedlichen Folgen für die gesamte Kette berücksichtigt werden. Dabei muss das zwischen den unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen Zielen für den Binnenmarkt jeweils zu erreichende Gleichgewicht zugrundegelegt werden.

3. EINE ENTWICKLUNG VON HANDEL UND VERTRIEB MIT WESENTLICHEN EXTERNEN EFFEKTEN

Die durch die Entstehung des Großhandels gekennzeichnete Modernisierung des Handels- und Vertriebssektors seit den 60er Jahren hat wesentlich zur Bekämpfung

⁵ KOM(2010) 2020 „EUROPA 2020 Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“.

der Inflation beigetragen. Diese Modernisierung hat den Verbrauchern auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten ein vielfältiges Angebot und wettbewerbsfähige Preise geboten, so dass sie einen wachsenden Anteil ihres Einkommens, der traditionell zur Deckung ihres Grundbedarfs diente, für den Konsum einer größeren Palette von Gütern und Dienstleistungen nutzen konnten, was wiederum zur Belebung von Innovation und Wirtschaftswachstum beitrug.

Das Streben nach Skalen- und Größenvorteilen und der dadurch erzielte Nutzen waren Motor der Umgestaltung der Geschäftsmodelle des modernen Handels. Die Kombination aus grenzübergreifender Konzentration innerhalb des Binnenmarktes und vertikaler Integration gab bestimmten Vertriebsgesellschaften eine erhebliche Verhandlungsmacht, dank deren sie niedrige Preise aushandeln können. Diese Verhandlungsmacht hat wiederum die europäische Konsolidierung der Sektoren der industriellen Großlieferanten, der Logistik und der Gewerimmobilien bewirkt, die eine entsprechende Flexibilität und Verhandlungsmacht in ihren jeweiligen Lieferketten anstreben, damit sie den Anforderungen der Vertriebsgesellschaften gerecht werden können. Selbst wenn der europäische Handel und Vertrieb in den vergangenen zehn Jahren ein geringeres Produktivitätswachstum als in den USA verzeichnete, so haben seine Weiterentwicklung und die Wellen der horizontalen und vertikalen Integration dennoch zur Steigerung der Effizienz des Handelssektors und zur Senkung der Preise beigetragen. Zudem hat der gesteigerte Wettbewerb, vor allem durch europäische Discounter und Billigmarken der Handelsketten, das Bestreben der Händler weiter verstärkt, ihre Effizienzgewinne kontinuierlich zu steigern, um das Abbröckeln ihrer Gewinnmargen zu bremsen.

Auch wenn diese Entwicklung zur Steigerung des Wettbewerbs, des Drucks auf die Gewinnmargen und der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaftskette beigetragen hat, so blieb sie doch nicht ohne Folgen für kleine unabhängige Läden, Kommunalbehörden, Kleinerzeuger von Agrarrohstoffen, kleine und mittlere Industrieunternehmen, Beschäftigte sowie isolierte und benachteiligte Verbraucher. Zuweilen wirkte sie sich nachteilig auf die von der Europäischen Union verfolgten Ziele des Umweltschutzes und des sozialen und territorialen Zusammenhalts aus. Darüber hinaus ergab die Analyse, dass die Wirtschaftsleistung des Sektors in der Union nicht das volle Potenzial erreicht, vor allem in Bezug auf den Binnenmarkt. Dieser Bericht und das beigefügte Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen befassen sich mit den verschiedenen Problemen, die eine optimale Leistung des Handels- und Vertriebssektors im Binnenmarkt beeinträchtigen können, und zwar jeweils aus der Sichtweise der einzelnen Akteure der vor- und nachgelagerten Vertriebskette: Verbraucher, Händler und Vertriebsgesellschaften, Lieferanten, Beschäftigte und künftige Generationen.

4. EIN EFFIZIENTERER UND FAIRERER HANDELS- UND VERTRIEBSBINNENMARKT FÜR DIE VERBRAUCHER

Ein effizienterer und fairerer Handels- und Vertriebsbinnenmarkt für die europäischen Verbraucher muss ihnen, wo auch immer sie leben, Zugang zur größtmöglichen Auswahl an Händlern und Qualitätsprodukten zu wettbewerbsfähigen und erschwinglichen Preisen bieten, in Einklang mit den Zielen der Europäischen Union für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Er muss ferner Zugang bieten zu vertrauenswürdigen, transparenten und

vergleichbaren Informationen über das Warenangebot in der gesamten EU, damit die Verbraucher eine sachkundigere Wahl treffen und sicher sein können, dass ihre Rechte unabhängig davon gewahrt werden, an welchem Ort innerhalb der EU sie den Kauf getätigt haben.

Die Analyse hat folgende Probleme ergeben:

Das erste betrifft die Erreichbarkeit und die Auswahl der Läden. Läden in erreichbarer Nähe, die Waren und Dienstleistungen des Grundbedarfs, insbesondere Lebensmittel anbieten, werden immer wichtiger für ältere Menschen (bereits 17 % der EU-Bevölkerung sind 64 Jahre alt oder älter) und Behinderte (15 % der EU-Bevölkerung), isoliert oder in dünn besiedelten Gebieten lebende Menschen und für die 9 % der EU-Bevölkerung, die sich kein Auto leisten können⁶. Nachbarschaftsläden tragen auch zur Erhaltung der Lebendigkeit der Wohngegenden und zu einer Beschränkung des Autoverkehrs bei, die notwendig sind, weshalb dieser Frage eine noch größere Bedeutung zukommt.

Die Zahl der kleinen Lebensmittelläden in der Nachbarschaft (weniger als 10 Beschäftigte) ist allerdings zwischen 2004 und 2009 um 3,7 % zurückgegangen. Dieser Trend weitet sich auch aufgrund der zunehmenden Konzentration der Verkaufsstellen in den Innenstädten oder den Einkaufszentren am Stadtrand auf andere Teilssektoren des Handels- und Vertriebs aus. Verbraucherumfragen⁷ zeigen außerdem, dass die Bürger von Städten unter 10 000 Einwohnern weniger mit dem Händlerangebot zufrieden sind als der Durchschnitt. Diese Entwicklung legt den Schluss nahe, dass trotz zahlreicher Initiativen der Mitgliedstaaten zur Begrenzung der Errichtung von Einkaufszentren die mangelnde territoriale Kohäsion in diesem Bereich noch zunimmt, auch wenn in jüngster Zeit der Trend in der Stadt wie auf dem Land vom Großhandel hin zu kleineren Formaten geht und das Ausmaß dieser Entwicklung so begrenzt wird. Der elektronische Handel könnte dazu beitragen, die negativen Auswirkungen dieser Trends einzudämmen und den Preisdruck sowohl im elektronischen Handel als auch in den Läden aufrecht zu erhalten, doch ist der Umfang der elektronischen Verkäufe insgesamt noch gering: nur in vier Mitgliedstaaten⁸ liegt er über 2 % des nationalen Einzelhandels und der Online-Verkauf von Lebensmitteln ist noch geringer. Wie kann der Zugang zu Läden verbessert und die Weiterentwicklung des elektronischen Handels in der EU gefördert werden: so lauten die Schlüsselfragen. Eine eingehende Marktstudie zu den Preisunterschieden im elektronischen Handel wurde eingeleitet.

Die Analyse zeigt ferner, dass im Binnenmarkt große Unterschiede im Preisniveau bestehen, die auf eine anhaltende Fragmentierung des Binnenmarktes hindeuten. So sind beispielsweise die Preise von Lebensmitteln und alkoholfreien Getränken in Belgien durchschnittlich 28,4 % höher als in den Niederlanden⁹. Bei bestimmten gängigen, nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln sind Preisunterschiede bis zu dem Fünffachen möglich¹⁰. Im Bekleidungssektor mag es überraschen, dass das

⁶ Eurostat-Pressemitteilung 77/2009, 28. Mai 2009, Lebensbedingungen in der EU.

⁷ IPSOS-Umfrage über Verbraucherszufriedenheit, für die Europäische Kommission, 2008.

⁸ Euromonitor International 2007.

⁹ Zur Streuung der Lebensmittelpreise in der EU siehe vor allem die Mitteilung „Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern“, KOM(2009)591.

¹⁰ IMS Health, November 2009.

Preisniveau in Irland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich unter dem EU-Durchschnitt liegt, während die Preise in der Tschechischen und der Slowakischen Republik deutlich über dem Durchschnitt liegen¹¹. Bestimmte Preisunterschiede lassen sich durch Faktoren wie unterschiedliche durchschnittliche Haushaltseinkommen oder unterschiedliche Mehrwertsteuersätze erklären. Andere, mit der Marktdynamik, dem Rechtsrahmen oder Handelspraktiken wie territorial begrenzten Angeboten oder Hindernissen für den Parallelhandel zusammenhängende Faktoren spielen ebenfalls eine Rolle¹². Die Art und das jeweilige Gewicht dieser die Preisunterschiede erklärenden Faktoren müssen jedoch noch präzisiert werden. Darüber hinaus könnte eine bessere Information der Verbraucher über das Warenangebot jenseits ihres gewöhnlichen Einkaufsgebiets, auch grenzüberschreitend, zum Abbau dieser Ungleichheiten beitragen.

Die nationalen Wettbewerbsbehörden und die Verbraucherverbände konnten nachweisen, dass die Händler in den örtlichen Einkaufszonen je nach Wettbewerbslage unterschiedliche Preise verlangen¹³. Die Feststellung über die geringe Zufriedenheit der Verbraucher in Bezug auf die Verfügbarkeit vergleichender, unabhängiger Informationen über das Warenangebot stützt diese Analyse. Auch hier könnte eine der Ursachen in der unzureichenden Entwicklung der Dienste liegen, die den Verbrauchern transparente, leicht zugängliche, vergleichbare und qualitativ hochwertige Informationen über das Warenangebot über ihren lokalen oder nationalen Markt hinaus und vor allem im Online-Handel bieten.

Die mit diesen Dienstleistungen - seien es kommerzielle Kommunikation oder unabhängige Informationsdienste - verbundenen Schwierigkeiten stehen in der Analyse der Schwachpunkte hervor.

5. EIN EFFIZIENTERER UND FAIRERER HANDELS- UND VERTRIEBSBINNENMARKT FÜR DIE HÄNDLER

Ein effizienterer und fairerer Handels- und Vertriebsbinnenmarkt in der EU muss es den wettbewerbsfähigen Händlern unabhängig von ihrer Größe ermöglichen, nebeneinander am Markt zu bestehen und ihre Aktivitäten weiterzuentwickeln, vor allem wenn sie innovative, effiziente und nachhaltige Strategien verfolgen, und zwar auch grenzüberschreitend. Aufgrund der bisherigen Analyse konnte eine Reihe von Problemen bestimmt werden, die die volle Ausschöpfung des Potenzials des Handelssektors in der EU verhindern.

Zunächst einmal geben Marktzutrittsschranken weiterhin Anlass zu Besorgnis, da sie den lokalen Wettbewerb einschränken und die Schaffung des Handelsbinnenmarktes behindern. Einige, beispielsweise das Verbot der Eröffnung von Läden aufgrund von Folgenabschätzungen für die Wettbewerber, werden derzeit im Zuge der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie¹⁴ beseitigt. Dennoch kann auch der augenblickliche zersplitterte nationale, regionale oder lokale städtebauliche Rahmen für die Ausweitung von Handelsflächen zusammen mit unterschiedlichen Bestimmungen

¹¹ Eurostat: Statistik kurz gefasst 50/2009.

¹² Siehe KOM(2009)591 endgültig.

¹³ UFC „Que Choisir“, 3. April 2008 und Bericht der britischen Wettbewerbskommission, 30. April 2008.

¹⁴ Richtlinie 2006/123/EG vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

zum Grundbesitz und einem europäischen Gewerbeimmobilienmarkt, der zuweilen örtliche Mängel aufweist, die Akteure vom Eintritt auf bestimmten Märkten abhalten. In den Grenzgebieten – in denen 35 % der EU-Bürger leben¹⁵ – kann insbesondere die mangelnde Koordinierung der nationalen Rechtsvorschriften zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Bestimmte Mitgliedstaaten haben vorbildliche Praktiken entwickelt, die auch in anderen Staaten Anwendung finden könnten. Alle beteiligten Interessen und vor allem die Notwendigkeit, die Interessen von Vertriebsunternehmen mit den Zielen des Umweltschutzes oder der Raumordnung (beispielsweise der Aufrechterhaltung der Erreichbarkeit von Läden, die Waren und Dienstleistungen des Grundbedarfs anbieten) miteinander in Einklang zu bringen, müssen berücksichtigt werden.

Zweitens weisen die Händler in bestimmten Fällen darauf hin, dass sie daran gehindert werden, Waren bei Unternehmen zu beziehen, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind. Dieser Fall könnte sich zum Beispiel dadurch erklären, dass ein Produktionsunternehmen beschließt, Kunden je nach Standort den einzelnen Tochterunternehmen zuzuweisen (Entscheidung innerhalb einer Unternehmensgruppe). Es könnte sich auch aus den Vertragsbedingungen ergeben, die die Hersteller ihren Großhandelskunden oder Vertriebsgesellschaften aufzwingen. Falls es sich bestätigt, könnte dieses Phänomen die vorstehend genannten Preisunterschiede zwischen den einzelnen Ländern erklären. Die Möglichkeit von Parallelimporten ist außerdem durch unterschiedliche nationale Rechtsvorschriften begrenzt, die sich beispielsweise aus unterschiedlichen Sprachanforderungen bei der Kennzeichnung von Lebensmitteln ergeben¹⁶. Drittens wird trotz der Harmonisierung der europäischen Vorschriften für verbrauchergerichtete Geschäftspraktiken¹⁷ wie Werbung und Marketing durch die Aufrechterhaltung bestimmter nationaler Bestimmungen über die Kommunikation im Handel, insbesondere die Verkaufsförderung, die Entwicklung effizienter, eventuell auch grenzübergreifender Kommunikationsstrategien des Großhandels, aber auch grenznaher KMU und des elektronischen Handels usw. behindert¹⁸. Insbesondere dem Verkauf und Weiterverkauf unter Selbstkosten kommt für die Geschäftsmodelle der Verkäufer langlebiger Gebrauchsgüter, vor allem Textilien, eine besondere Bedeutung zu. Unterschiedliche nationale Vorschriften zur Einschränkung des Verkaufs unter Selbstkosten, deren Ziel der Schutz der kleinen Händler war, scheinen nicht immer wirksam gewesen zu sein. Desgleichen wurde kritisiert, dass durch unterschiedliche Beschränkungen der Schlussverkaufsperioden in den Grenzregionen ein unlauterer Wettbewerb entstanden sei.

Weitere festgestellte Probleme betreffen den anhaltenden Mangel an einem ausreichend wettbewerbsfähigen Binnenmarkt für Zahlungsverkehrssysteme, die Notwendigkeit des Zugangs zu einem effizienteren Logistiksystem sowie das

¹⁵ Arbeitspapier der Generaldirektion Regionalpolitik der Europäischen Kommission, „Gebiete mit besonderen geografischen Begebenheiten“, Nr. 02/2009.

¹⁶ Richtlinie 2000/13/EG vom 20. März 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür. Siehe auch den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Informationen der Verbraucher über Lebensmittel (KOM(2008)40 endgültig).

¹⁷ Richtlinie 2005/29/EG vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken.

¹⁸ Kommerzielle Kommunikationen im Binnenmarkt – Grünbuch der Kommission KOM(1996)192 endgültig.

Nebeneinander unterschiedlicher Regelungsrahmen sowohl für das Franchisesystem – wodurch die Entwicklung von Einkaufsnetzen für kleine Händler beeinträchtigt werden kann – als auch in Bezug auf die Rechte der Verbraucher, Ladenöffnungszeiten oder auch die Abfallentsorgung.

6. EIN EFFIZIENTERER UND FAIRERER HANDELS- UND VERTRIEBSBINNENMARKT FÜR DIE LIEFERANTEN

Ein für die Lieferanten effizienterer und fairerer Handels- und Vertriebsbinnenmarkt muss es ihnen ermöglichen, in Bezug auf Preis, Qualität und/oder Innovation wettbewerbsfähige Produkte zu verkaufen und zwar in ausreichender Menge, damit sich ihre Investitionen lohnen. Er muss den Lieferanten Informationen über die Wünsche der Verbraucher liefern, damit sie ihr Angebot, vor allem in Bezug auf ethischere Produkte, an die Bedarfsentwicklung und Trends anpassen können. Er muss also zur Förderung einer innovationsbasierten Wirtschaft beitragen, die Ressourcen effizienter nutzt, umweltbewusster und wettbewerbsfähiger ist und der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts dient. In Rahmen der Untersuchung wurden zwei Probleme festgestellt, die den Übergang zu diesem effizienteren und faireren Handels- und Vertriebsmarkt für die Lieferanten behindern.

Erstens könnten gegebenenfalls bestehende Spannungen zwischen Unternehmen im Rahmen von Vertragsbeziehungen die Kapazität der Lieferanten zur Erzielung von Margen beeinträchtigen, die ausreichen, um ihre Tätigkeit rentabel zu gestalten und die im Hinblick auf Innovationen erforderlichen Investitionen zu tätigen. Einige Vertragsbestimmungen, die die Händler oder Einkaufszentralen gegenüber den Lieferanten bzw. die Lieferanten gegenüber den Primärerzeugern unmittelbar anwenden, könnten unter bestimmten Umständen als unfair angesehen werden oder das Wachstum bzw. sogar die Lebensfähigkeit von im Wettbewerb stehenden Unternehmen beschränken. Unter bestimmten Umständen könnte strukturelle Ineffizienz der Zwischenhändler in der Lebensmittelversorgungskette zur asymmetrischen Transmission und Starrheit der Preise sowie zu unfairen Vertragsbedingungen für die Primärerzeuger beitragen¹⁹. Außerdem könnte ein unzureichender Schutz der Innovationen bei der Produktion industrieller Markenerzeugnisse gegenüber bestimmten unlauteren Praktiken wie der originalgetreuen Nachahmung die Innovation in diesem Sektor unterminieren.

Zwar gibt es nationale Rechtsvorschriften zu unlauteren Vertragspraktiken zwischen Unternehmen, doch unterscheiden sie sich von einem Mitgliedstaat zum anderen, was zu Beeinträchtigungen und zur Fragmentierung des Binnenmarktes, zu Wettbewerbsverzerrungen oder zur Gefahr der Umgehung führen kann. In jedem Fall wird die Effizienz dieser Rechtsvorschriften häufig durch die Furcht vor Gegenmaßnahmen nach der Meldung etwaiger Verstöße eingeschränkt. Die Beziehungen zwischen den Akteuren der Versorgungskette, die sich zuweilen

¹⁹ „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Lebensmittelpreise in Europa“, KOM(2008/821 endgültig.

ungerecht und unfair gestalten können, stellen ein politisches Problem dar, für das das Forum für die Lebensmittelversorgungskette²⁰ erste Lösungsansätze liefern will.

Wichtig ist auch, dass die Wettbewerbsregeln weiterhin angewandt werden, um wettbewerbswidrige Praktiken zu bekämpfen, die das reibungslose Funktionieren der Versorgungskette zum Nachteil der Verbraucher beeinträchtigen, und dass faire Wettbewerbsbedingungen zwischen allen Wirtschaftsbeteiligten im Sektor Handel und Vertrieb hergestellt werden.

Zweitens ist zwar das Aufkommen von Systemen, die eine bestimmte Qualität des Produktangebots, vor allem in sozialer und ökologischer Hinsicht, gewährleisten, positiv zu bewerten, doch führen ihre häufig nationale Ausrichtung, ihre Vielfalt, die mangelnde Transparenz und Vergleichbarkeit sowie die Umsetzungskosten führen dazu, dass kleinere Marktbeteiligte die damit verbundene finanzielle Belastung nicht immer tragen können. Es fehlt an einem unabhängigen Bezugsrahmen, der mehr Transparenz bietet, und an Vergleichsmöglichkeiten der unterschiedlichen Qualitätssysteme für Produkte und Dienstleistungen, vor allem in Bezug auf ökologische und soziale Kriterien. Dies sind die wichtigsten Probleme, wenn es darum geht, das Potenzial des Binnenmarktes voll auszuschöpfen.

7. EIN EFFIZIENTERER UND FAIRERER HANDELS- UND VERTRIEBSBINNENMARKT FÜR DIE BESCHÄFTIGTEN

Ein effizienterer und fairerer Handels- und Vertriebsbinnenmarkt für die Beschäftigten muss sowohl zur Steigerung der Produktivität als auch zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen beitragen. Der Handels- und Vertriebssektor ist nicht nur einer der größten Arbeitgeber in der EU, sondern häufig auch der Einstieg in den Arbeitsmarkt für viele junge (30 % der Beschäftigten in diesem Sektor sind unter 30 Jahre alt) gering oder unqualifizierte Personen. Auch der Anteil der Teilzeitarbeit ist hoch (30 % der Arbeitskräfte). Außerdem weist dieser Sektor die höchste weibliche Beschäftigungsquote auf (60 %)²¹. Gleichwohl zeigt die Analyse, dass dieser faire und effiziente Handels- und Vertriebsmarkt für die Beschäftigten aufgrund von vier Problemen noch nicht ausreichend entwickelt ist.

Zunächst einmal unterscheidet sich das Arbeitsrecht der einzelnen Mitgliedstaaten trotz EU-Mindeststandards stark. Verstärkt wird dies noch dadurch, dass innerhalb eines Mitgliedstaats je nach Art des Ladens, des Wirtschaftsbereichs oder der Zahl bzw. der Art der Beschäftigten unterschiedliche Tarifverträge gelten. Auf diese Weise entstanden unterschiedliche Geschäftsmodelle im Handel. Neue Marktteilnehmer müssen häufig ihr Geschäftsmodell anpassen, um mit den übrigen Akteuren konkurrieren zu können. Aufgrund des starken Preiswettbewerbs, der den Handels- und Vertriebsmarkt insgesamt kennzeichnet, kommt es zu Situationen, wo die Lohnkosten unter Druck geraten und die Arbeitszeiten sich schlecht mit dem Privatleben vereinbaren lassen. Gleichwohl positionieren sich bestimmte Händler gegenüber der Konkurrenz, indem sie gute Arbeitsbedingungen, einen konstruktiven

²⁰ Gemäß dem Vorschlag in der Mitteilung „Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern“ KOM(2009)591 endgültig.

²¹ Eurostat, Arbeitskräfteerhebung 2007.

sozialen Dialog und Fortbildung anbieten, damit ihr Personal loyal und in den Beziehungen zum Kunden effizient bleibt.

Das zweite Problem hängt mit der Schattenwirtschaft zusammen, die zwar schwer messbar ist, sich aber negativ auf die Arbeitsbedingungen im Handels- und Vertriebssektor und vor allem in Klein- und Kleinstunternehmen auswirkt, in denen eine wirksame Kontrolle der Einhaltung der Rechtsvorschriften und Tarifverträge schwieriger ist. Es ist zwar legitim, dafür Sorge zu tragen, dass der Verwaltungsaufwand für diese Unternehmen möglichst gering gehalten wird, doch muss gleichzeitig darauf geachtet werden, dass in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, vor allem den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz, kein Missbrauch betrieben wird.

Drittens ist der Verbraucher angesichts der Vielfalt der Arbeitsbedingungen in diesem Sektor häufig kaum über die Bilanz des Händlers in Bezug auf seine soziale Verantwortung informiert. Er kann daher keine bewusste Kaufentscheidung treffen.

Schließlich wird zum einen die Fähigkeit, gering qualifizierte Arbeitnehmer aufzunehmen, stets als positives Merkmal des Handels- und Vertriebssektors hervorgehoben, während die Tatsache, dass sich der Sektor schwertut, neue technische Lösungen rasch aufzunehmen, zum anderen als negativ bewertet werden kann. Mangelnde Kompetenz bei der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien schmälern die Produktivität des Sektors. Auch der hohe Anteil von KMU in diesem Sektor erschwert möglicherweise ausreichende Investitionen in die Fortbildung .

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die Bekämpfung der Schattenwirtschaft sowie die Aufrechterhaltung des Beschäftigungsniveaus und der Wettbewerbsfähigkeit durch eine bessere Abstimmung zwischen dem Bedarf der Händler und den Fachkenntnissen der Beschäftigten sind daher die wichtigsten Herausforderungen.

8. EIN EFFIZIENTERER UND FAIRERER HANDELS- UND VERTRIEBSBINNENMARKT FÜR KÜNFTIGE GENERATIONEN

Ein effizienterer und fairerer Handels- und Vertriebsbinnenmarkt für künftige Generationen muss auch die Umweltfolgen voll und ganz berücksichtigen. Er muss eine große Auswahl an umweltfreundlichen und/oder aus fairem Handel stammenden Produkten anbieten, und so ethisch handelnden Unternehmen, auch aus Drittländern, den Zugang zum Binnenmarkt eröffnen. Er muss sich außerdem durch einen niedrigen Energieverbrauch sowie effiziente Logistik und Abfallentsorgung auszeichnen. Der Wettbewerb darf sich dabei nicht nur auf wirtschaftliche Faktoren beziehen, sondern muss auch soziale, ethische und ökologische Leistungskriterien einbeziehen.

Handel und Vertrieb wirken sich sowohl durch ihre Tätigkeit als auch durch den von ihnen ausgelösten Verkehr der Verbraucher auf die Umwelt aus. Der Sektor verbraucht aufgrund der notwendigen Beleuchtung, Kühlung und Heizung/Klimatisierung der Läden viel Energie. Außerdem entstehen hier sehr große Abfallmengen (Werbeprospekte, Verpackungen, Lebensmittelabfälle, elektrische und

elektronische Geräte). Unzureichende und unterschiedliche Systeme der Abfallentsorgung sorgen hier für Probleme. Außerdem trägt dieser Sektor stark zum Güterverkehrsaufkommen bei. Ein Großteil der Versorgung wird noch immer über die Straße gewährleistet, wenngleich mit der Diversifizierung begonnen wurde (Binnenschifffahrt, Eisenbahn). Darüber hinaus wirken sich mangelnde Effizienz bei Beförderung und Lieferung der Waren im städtischen Umfeld negativ auf das Stauproblem, die Umweltverschmutzung und die Lebensqualität der Bürger aus. Die Lieferung von Waren im städtischen Umfeld stellt eines der größten Hindernisse für die nachhaltige Entwicklung des Handelssektors dar. Die Kommission wird unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und der jeweiligen Zuständigkeiten der Europäischen Union, der Mitgliedstaaten sowie der Kommunal- und Regionalbehörden prüfen, wie eine integrierte Politik entwickelt werden könnte, die die Planung des städtischen Nahverkehrs einschließlich der Nutzung intelligenter Verkehrssysteme und technisch innovativer, an den Bedarf und die städtebaulichen Zwänge angepasster Fahrzeuge umfasst.

Darüber hinaus mussten bis vor kurzem die Umweltauswirkungen von Handel und Vertrieb wie beispielsweise die mit den CO₂-Emissionen im Rahmen der Logistik verbundenen Kosten nicht voll in die Kosten einbezogen werden. Einige Vertriebsgesellschaften versuchen mittlerweile, zuweilen mit Hilfe von Anreizen, die genannten Ziele zum Teil durch Verringerung der externen Effekte ihrer Tätigkeit zu erreichen. Das Fehlen gemeinsamer Regeln und Analysemethoden für den Lebenszyklus von Produkten auf europäischer Ebene, die eine Messung ihrer Umweltverträglichkeit ermöglichen, stellt ein Problem dar. Diesbezüglich birgt eine unzureichende Koordinierung nationaler Initiativen auf europäischer Ebene die Gefahr einer Fragmentierung des Binnenmarktes²².

9. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND NÄCHSTE SCHRITTE

In diesem Bericht wurden, basierend auf einer umfangreichen Untersuchung, die die Kommission in Abstimmung mit den Beteiligten durchgeführt hat, eine Reihe von Problemen ermittelt, die sich unmittelbar auf die Leistung des Handels- und Vertriebssektors auswirken oder auswirken können, und zwar sowohl unter wirtschaftlichen als auch unter sozialen oder ökologischen Gesichtspunkten, und deren Lösung den Sektor befähigen könnte, den Übergang zu einem effizienteren und faireren Handels- und Vertriebsbinnenmarkt zu bewerkstelligen.

1) Folgende Probleme wurden ermittelt, die sich auf die Leistung der Händler auswirken oder auswirken könnten, was die Erreichbarkeit (mangelnde geografische Kohärenz zwischen Ladenstandorten, Wohnungen und Verkehr) eines vielfältigen, wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Handelsangebots für alle EU-Bürger angeht:

- mangelnde Effizienz und große Vielfalt der städtebaulichen Bestimmungen für die Ansiedlung von Läden sowie Mängel des Marktes für Gewerbeimmobilien wirken sich auf die Niederlassung von Händlern und die Erreichbarkeit der Läden für die Verbraucher aus;

²² Das von der Kommission 2009 eingerichtete Einzelhandelsforum verfolgt das Ziel, den ökologischen Fußabdruck zu verringern und vorbildliche Umweltpraktiken in der Lieferkette des Handels zu verbreiten.

- unzureichende Entwicklung des elektronischen Handels im Binnenmarkt aufgrund einer Reihe von Hindernissen (grenzüberschreitende Lieferungen mit der Post, Zahlungsmittel, schlecht funktionierende Reklamationsysteme usw.);

- unzureichende Entwicklung der Kommunikation des Handels und unabhängiger Informationsdienste (beispielsweise Internetseiten mit Preisvergleichen, auch grenzüberschreitend, oder Vergleichstests von Produkten und Dienstleistungen), die auf noch immer bestehende Unterschiede zwischen den nationalen Vorschriften über den Verbraucherschutz und den unlauteren Wettbewerb zurückzuführen sein könnte, sowie Schwierigkeiten beim Vergleich der unterschiedlichen Systeme zur Bewertung der Qualität von Produkten und Dienstleistungen sowie ihrer ökologischen und sozialen Kriterien.

2) Folgende Probleme wurden ermittelt, die sich auf die optimale wirtschaftliche Entwicklung der Betreiber und vor allem ihre Investitions- und Innovationsmöglichkeiten, insbesondere in Bezug auf die Qualität der angebotenen Produkte und Dienstleistungen auswirken oder auswirken könnten:

- fehlende Bestimmungen oder mangelhafte Umsetzung der Bestimmungen über den unlauteren Wettbewerb und die vertraglichen Beziehungen zwischen den einzelnen Akteuren der Lieferkette;

- mangelnde Transparenz der Qualitätssysteme und Schwierigkeiten bei ihrer grenzüberschreitenden Nutzung;

3) Folgende Probleme wurden ermittelt, die sich auf die Arbeitsproduktivität, das Beschäftigungsniveau und die Wettbewerbsfähigkeit des Handels- und Vertriebssektors auswirken:

- unterschiedliche Arbeitsbedingungen, dies sich aus unterschiedlichen arbeitsrechtlichen Bestimmungen und Tarifverträgen für den Handels- und Vertriebssektor ergeben;

- negative Auswirkungen der Schattenwirtschaft auf die Arbeitsbedingungen;

- mangelnde Information der Verbraucher über die soziale Leistung der Unternehmen des Handels- und Vertriebssektors;

- fehlende Abstimmung zwischen dem Bedarf der Unternehmen und den Fachkenntnissen der Beschäftigten im Handels- und Vertriebssektor.

4) Folgende Probleme wurden ermittelt, die den Übergang zu einem nachhaltigeren Handels- und Vertriebssektor verhindern könnten:

- ein hoher Energieverbrauch, hohes Abfallaufkommen, wesentlicher Beitrag zur Zunahme des Güterverkehrsaufkommens und der Staus in den Städten;

- unzureichende Berücksichtigung der Umweltkosten in der Lieferkette von Handel und Vertrieb (Logistik, Energieeffizienz der Läden, Marketing und Kommunikation...), insbesondere Fehlen ausreichender Anreize;

- keine gemeinsame Methode für die Umweltverträglichkeitsprüfung der verkauften Produkte und Dienstleistungen nach dem Lebenszykluskonzept.

Die Maßnahmen, die geeignete Lösungen für die genannten Probleme darstellen könnten, und die sich daraus möglicherweise auf europäischer Ebene ergebenden Arbeiten werden von der Kommission in einer für den Herbst 2010 geplanten Mitteilung zur Neubelebung des Binnenmarktes vorgelegt. Aufgrund des Querschnittcharakters des Handels- und Vertriebssektors tragen die geplanten Maßnahmen sowohl bei ihrer Definition als auch bei der Konzertation im Rahmen ihres Annahmeverfahrens und ihren Durchführungsbestimmungen den mit den EU-Verträgen verfolgten Zielen in besonderem Maße Rechnung, wobei das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden.

Die Kommission fordert alle interessierten Kreise auf, ihre Reaktionen auf diesen Bericht bis zum 10. September 2010 an folgende Anschrift zu richten:

Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen

Europäische Kommission

Rue de la Loi/Wetstraat 200

1049 Bruxelles/Brussel

oder E-Mail MARKT-RETAIL@ec.europa.eu