



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.1.2016
COM(2016) 32 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über unlautere Handelspraktiken zwischen Unternehmen in der
Lebensmittelversorgungskette**

1. EINLEITUNG

Im Juli 2014 hat die Kommission eine Mitteilung über unlautere Handelspraktiken zwischen Unternehmen in der Lebensmittelversorgungskette angenommen.¹ Unlautere Handelspraktiken sind Praktiken, die gröblich von der guten Handelspraxis abweichen, gegen das Gebot von Treu und Glauben und des redlichen Geschäftsverkehrs verstoßen und einem Handelspartner einseitig von einem anderen aufgezwungen werden. In der Mitteilung wurde erklärt, warum die Marktstruktur der Lebensmittelversorgungskette Ursache für die besondere Anfälligkeit dieser Versorgungskette für unlautere Handelspraktiken ist; ferner wurde beschrieben, welchen Schaden diese Praktiken bei schwachen Handelspartnern verursachen können. Um das Problem der unlauteren Handelspraktiken anzugehen, hat die Kommission die in der europäischen Lebensmittelversorgungskette tätigen Akteure in ihrer Mitteilung ermutigt, sich an freiwilligen Regelungen zur Förderung von bewährten Verfahren und zur Eindämmung von unlauteren Handelspraktiken zu beteiligen; darüber hinaus betonte sie die Bedeutung einer wirksamen und unabhängigen Durchsetzung auf nationaler Ebene.

2015 hat sich die Diskussion intensiviert, nicht zuletzt bedingt durch die Schwierigkeiten, mit denen europäische Landwirte aufgrund von sinkenden Preisen für bestimmte landwirtschaftliche Grunderzeugnisse, insbesondere für Milchprodukte und Schweinefleisch, konfrontiert sind. Die Nachfrage nach einer Reihe von Erzeugnissen schwächte sich deutlich ab, und diese Entwicklung wurde durch das Einfuhrverbot Russlands für landwirtschaftliche Erzeugnisse noch verschärft. Da gleichzeitig die weltweite Erzeugung stieg, kam es zu einem allgemeinen Überangebot. Unlautere Handelspraktiken sind zwar nicht die Ursache für die jüngsten Preisrückgänge, die niedrigen Preise haben aber die Anfälligkeit der Landwirte gegenüber potenziell unfairer Verhalten ihrer Handelspartner verstärkt. In Anbetracht der Herausforderungen, vor denen die Landwirte stehen, ersuchten die Landwirtschaftsminister von sieben Ländern² die Kommission in einer gemeinsamen Erklärung, ihre Analyse von unlauteren Handelspraktiken weiter voranzubringen und EU-Rechtsvorschriften gegen diese Praktiken vorzuschlagen.

Die Kommission reagierte auf die Landwirtschaftskrise mit einem Paket weitreichender Maßnahmen. Viele gelten dem Milchsektor, der von dem Preisverfall besonders betroffen ist. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die speziell gegen unlautere Handelspraktiken eingeleiteten Maßnahmen, die bereits für bestimmte Sektoren angenommen wurden. Für die Beratung der Kommission zu bestimmten Aspekten der Funktionsweise der Agrarmärkte und der Position der Landwirte in der Lebensmittelkette wird eine Einsatzgruppe „Agrarmärkte“ eingerichtet. Diese Gruppe wird auch Empfehlungen erarbeiten und relevante politische Initiativen für diesen Bereich vorschlagen.

In diesem Bericht werden schwerpunktmäßig die bestehenden Rahmen für Maßnahmen gegen unlautere Handelspraktiken untersucht. Der Bericht umfasst im Wesentlichen die folgenden

¹ COM(2014) 472 final.

² Bulgarien, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn.

beiden Elemente: 1. eine Bewertung der in den Mitgliedstaaten bestehenden Regulierungs- und Durchsetzungsrahmen, und 2. eine Bewertung der Auswirkungen der freiwilligen EU-weiten Supply Chain Initiative und ihrer nationalen Plattformen, die aufgebaut wurden.

Dieser Bericht kommt zu dem Schluss, dass Maßnahmen zur Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken in den zurückliegenden Jahren erheblich ausgeweitet wurden. Viele Mitgliedstaaten, vor allem die Länder, die von diesem Problem in besonderem Maße betroffen sind, haben kürzlich in den Bereichen Gesetzgebung und Durchsetzung Schritte eingeleitet, die weitgehend die Kriterien für wirksame Rahmen zur Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken erfüllen. Insgesamt über 20 Mitgliedstaaten haben Rechtsvorschriften erlassen oder beabsichtigen, dies in naher Zukunft zu tun. Für eine Bewertung der Auswirkungen dieser Gesetzgebungsmaßnahmen als Ganzes ist es zu früh; dennoch werden im vorliegenden Bericht einige konkrete Bereiche aufgezeigt, in denen weiterer Verbesserungsbedarf besteht. In dem Bericht werden die bisher erzielten Erfolge der freiwilligen Supply Chain Initiative gewürdigt, aber auch Vorschläge für eine Reihe von möglichen Verbesserungsmaßnahmen unterbreitet, um die Glaubwürdigkeit und die Wirksamkeit der Initiative zu erhöhen.

2. REGULIERUNGS- UND DURCHSETZUNGSRAHMEN IN DEN MITGLIEDSTAATEN

Auf EU-Ebene gibt es keine Rechtsvorschriften gegen unlautere Handelspraktiken zwischen Unternehmen in der Lebensmittelversorgungskette.³ Das EU-Wettbewerbsrecht berücksichtigt den Missbrauch einer beherrschenden Stellung und wettbewerbswidrige Praktiken, doch die meisten gemeldeten Fälle von unlauteren Handelspraktiken fallen nicht unter das Wettbewerbsrecht, da sich die überwiegende Zahl der Akteure in einer starken, aber nicht in einer beherrschenden Stellung befindet. Einige Mitgliedstaaten haben den Geltungsbereich der EU-Rechtsvorschriften im Bereich Verbraucherschutz auf Fälle zwischen Unternehmen erweitert.⁴ Dies sind die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken bzw. die Richtlinie 93/13/EWG über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen. Die dort erfassten Praktiken unterscheiden sich jedoch zumeist von den Vorgehensweisen, die Gegenstand des vorliegenden Berichts sind.

Auf nationaler Ebene unterscheidet sich die Situation zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, die sich bei Maßnahmen gegen unlautere Handelspraktiken in ihrer Mehrheit für eine Vielzahl von zumeist rechtlichen Ansätzen entschieden haben, von denen einige auf

³ Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wurden spezifische EU-weite Regeln für bestimmte Teile der Lebensmittelversorgungskette eingeführt; unter anderem haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, verbindliche schriftliche Verträge zwischen Landwirten und Verarbeitern oder Händlern vorzuschreiben und dabei Erstkäufer potenziell zu verpflichten, Landwirten eine Mindestvertragslaufzeit anzubieten. Zudem stärken die reformierte GAP und die Gemeinsame Fischereipolitik die Position der Erzeuger in der Versorgungskette gegenüber nachgelagerten Akteuren, da sie insbesondere die Gründung und Stärkung von Erzeugerorganisationen fördern. Die neue gemeinsame Marktorganisation enthält ebenfalls Elemente, die in einigen ausgewählten Sektoren (Milch, Olivenöl, Rind- und Kalbfleisch, Feldkulturen) die ungleichen Verhandlungspositionen zwischen Landwirten und anderen Parteien in der Lebensmittelversorgungskette beseitigen sollen. Im November 2015 veröffentlichte die Kommission Leitlinien, die Marktteilnehmer bei der Anwendung der neuen Regeln unterstützen sollen.

⁴ Beispielsweise Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Schweden.

Selbstregulierungsinitiativen der Marktteilnehmer basieren. Bei den rechtlichen Maßnahmen gab es in den letzten Jahren erhebliche Veränderungen. Konkret haben von den 20 Mitgliedstaaten, die bereits Rechtsvorschriften erlassen haben,⁵ 15 diesen Schritt in den vergangenen fünf Jahren getan⁶. Ein paar weitere Mitgliedstaaten können die Einführung von Rechtsvorschriften in der nahen Zukunft in Erwägung ziehen⁷, und einige Mitgliedstaaten haben ihre bereits bestehenden Rahmen in den zurückliegenden fünf Jahren verstärkt⁸. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die aktuelle Situation.



2015 organisierte die Kommission mehrere Zusammenkünfte mit Ministerien und Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten, um detaillierte Informationen über die bestehenden oder geplanten Regulierungsrahmen einzuholen. Dieser Informationsprozess wurde durch bilaterale Folgegespräche unterstützt.

Fünf zentrale Elemente sind für wirksame Regulierungsrahmen gegen unlautere Handelspraktiken von Bedeutung. Sie werden in den folgenden Abschnitten beschrieben. Die Mitgliedstaaten können diese fünf Elemente unterschiedlich umsetzen; die verschiedenen Ansätze scheinen aber keine negativen Folgen für den Binnenmarkt zu haben⁹. Ungeachtet der zufriedenstellenden Gesamtbewertung der auf nationaler Ebene geschaffenen

⁵ AT, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK, UK.

⁶ BG, CY, CZ, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK, UK.

⁷ Zum Beispiel Polen.

⁸ DE, EL, FR.

⁹ Im Allgemeinen finden die nationalen Rechtsrahmen auch auf grenzüberschreitende Beziehungen Anwendung.

Regulierungsrahmen liefert die nachstehende Analyse Anhaltspunkte für Bereiche, in denen bestimmte Mitgliedstaaten ihr Regelwerk weiter verbessern könnten; sie zeigt auch Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf.

1) Erfassung in der Lieferkette

Maßnahmen gegen unlautere Handelspraktiken richten sich gegen Praktiken, die hauptsächlich eine Folge wirtschaftlicher Ungleichgewichte sind. Die meisten Mitgliedstaaten haben klare Kriterien definiert, nach denen festgestellt werden kann, welche Bedingungen unlautere Handelspraktiken begünstigen. In den meisten Mitgliedstaaten finden die Gesetze Anwendung auf Beziehungen zwischen Unternehmen in allen Stadien der Lieferkette. Einige Mitgliedstaaten haben den Anwendungsbereich auf Beziehungen eingegrenzt, bei denen eine Partei Einzelhändler ist.¹⁰

In Anbetracht der Tatsache, dass unlautere Handelspraktiken potenziell in jedem Teilbereich der Lieferkette angewandt werden könnten, sollten Mitgliedstaaten, die noch keine Gesetze erlassen haben, die Einführung von Rechtsvorschriften in Erwägung ziehen, die den gesamten Bereich der Beziehungen zwischen Unternehmen in der Lebensmittelversorgungskette abdecken. Dieser Schritt ist wichtig, um sicherzustellen, dass alle kleineren Marktteilnehmer in angemessener Weise vor unlauteren Handelspraktiken geschützt sind, da viele kleine Marktakteure keine direkten Beziehungen zu Einzelhändlern unterhalten. Die Mitgliedstaaten sollten zudem sicherstellen, dass ihre Rechtsvorschriften Akteure aus Drittländern (z. B. Primärproduzenten aus Afrika oder Lateinamerika) berücksichtigen.

2) Hauptarten von unlauteren Handelspraktiken

Die Mitgliedstaaten, die Gesetze gegen unlautere Handelspraktiken erlassen haben, haben die unlauteren Praktiken, gegen die vorzugehen ist, auf der Grundlage ihrer Analyse der Marktsituation und der Praktiken in ihrem Land definiert.

Aus der Analyse, die vor der Erstellung dieses Berichts durchgeführt wurde,¹¹ gingen vier Hauptkategorien von unlauteren Handelspraktiken hervor, die bei einem wirksamen Regulierungsrahmen berücksichtigt werden sollten:

- Eine Partei sollte ihre eigenen Kosten bzw. unternehmerischen Risiken nicht in ungebührlicher oder unlauterer Weise an die andere Partei weitergeben.
- Eine Partei sollte von der anderen Partei keine Vorteile oder Zuwendungen irgendwelcher Art verlangen, ohne eine Gegenleistung für den erbetenen Vorteil bzw. die erbetene Zuwendung zu erbringen.
- Eine Partei sollte keine einseitigen und/oder nachträglichen Vertragsänderungen vornehmen, sofern der Vertrag dies nicht unter fairen Bedingungen ausdrücklich vorsieht.

¹⁰ FI, HU, LT, LV, RO, UK.

¹¹ Zum Beispiel das Grünbuch der Kommission über unlautere Handelspraktiken und die anschließende öffentliche Konsultation von Interessenvertretern zu diesem Grünbuch.

- Eine vertragliche Beziehung sollte nicht in unbilliger Weise beendet werden; auch sollte die Beendigung einer vertraglichen Beziehung nicht unberechtigterweise angedroht werden.

Trotz der unterschiedlichen rechtlichen Ansätze und Verfahren, die die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Rechtstraditionen gewählt haben, sind die genannten Hauptarten von unlauteren Handelspraktiken in allen Regelwerken weitestgehend erfasst.¹²

Um das gemeinsame Verständnis der spezifischen Arten von Handelspraktiken, die als unlauter gelten sollten, zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern, sollten die Mitgliedstaaten einen koordinierten und systematischen Austausch von Informationen und bewährten Verfahrensweisen in Bezug auf ihre nationalen Rechtsvorschriften sowie auf Erfahrungen mit der Durchsetzung pflegen.

3) Abwägung zwischen flexiblen und starren Ansätzen bei der Definition von unlauteren Handelspraktiken

Die Mitgliedstaaten haben für die Bekämpfung des Missbrauchs wirtschaftlicher Ungleichgewichte verschiedene gesetzgeberische Ansätze gewählt. Einige wie Deutschland und Österreich haben allgemeine Rechtsvorschriften erlassen, die vorschreiben, dass im Einzelfall zu prüfen ist,¹³ ob zwischen zwei Marktteilnehmern ein erhebliches wirtschaftliches Ungleichgewicht besteht und ob der stärkere Marktteilnehmer seine Stellung missbraucht, um der schwächeren Partei unlautere Bedingungen aufzuerlegen.

Andere Mitgliedstaaten wie die Tschechische Republik, die Slowakei und Ungarn haben sich für die Einführung detaillierterer speziell auf unlautere Handelspraktiken ausgerichteter Rechtsvorschriften entschieden. Einige dieser Gesetze beinhalten umfangreiche Listen der Praktiken, die per se für unfair und damit rechtswidrig erachtet werden (Schwarze Listen) und bei denen eine Einzelfallprüfung entfällt.

Ein potenzieller Vorteil des ersten allgemeineren Ansatzes liegt in seiner Flexibilität und in der Tatsache, dass er Ungleichgewichte entlang der gesamten Lieferkette sowie verschiedene Arten von bestehenden oder auch neu geschaffenen unlauteren Handelspraktiken abdecken kann. Der allgemeine Ansatz erfordert allerdings in jedem Einzelfall eine äußerst umfangreiche Prüfung sowohl der wirtschaftlichen als auch der vertraglichen Bedingungen. Jüngste Entwicklungen in Deutschland zeigen, dass diese allgemeinen Rechtsvorschriften in der Anwendung durch nationale Durchsetzungsbehörden recht problematisch sein können.¹⁴

Der Vorteil des zweiten Ansatzes, der detailliertere speziell auf unlautere Handelspraktiken ausgerichtete Rechtsvorschriften vorsieht, besteht darin, dass seine Durchsetzung nicht in

¹² Die Hauptarten von unlauteren Handelspraktiken stimmen auch mit den Grundsätzen, die das Hocharangige Forum für die Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette aufgestellt hat, und mit dem von der Supply Chain Initiative erarbeiteten Umsetzungsrahmen überein.

¹³ Beispiel: Prüfung im Zusammenhang mit einer Beschwerde oder einer Ermittlung aus eigener Initiative.

¹⁴ In einem aktuellen Fall, der die führende deutsche Einzelhandelskette EDEKA betrifft, hat ein deutsches Landgericht die Entscheidung der deutschen Kartellbehörde vom 3. Juli 2014 und ihre Auslegung der nationalen Rechtsvorschriften gegen unlautere Handelspraktiken nicht bestätigt.

jedem einzelnen Fall umfassende und ressourcenintensive Tatsachenermittlungen und rechtliche Bewertungen erfordert. Bei diesem Ansatz kann es jedoch in manchen Fällen schwierig sein, die wirtschaftlichen und vertraglichen Hintergründe einer einzelnen Klausel oder eines einzelnen Vorgehens in angemessener Weise zu berücksichtigen, was Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit hervorrufen könnte.

Die Mitgliedstaaten, die einen allgemeinen Ansatz gewählt haben, sollten die praktische Anwendbarkeit ihrer Rechtsvorschriften sicherstellen, praktikable Nachweiserfordernisse vorschreiben und hinreichende Ressourcen für Durchsetzungsmaßnahmen zuweisen, um die Durchführung umfassender und wirksamer Einzelfallprüfungen zu gewährleisten.

Die Mitgliedstaaten, die sich für einen speziell auf unlautere Handelspraktiken ausgerichteten Ansatz entschieden haben, sollten die Angemessenheit ihrer Maßnahmen sowie Spektrum und Art der von den Rechtsvorschriften abgedeckten Praktiken sorgfältig prüfen. Um die Angemessenheit des speziell auf unlautere Handelspraktiken ausgerichteten Ansatzes auch künftig zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten 1. die per se untersagten unlauteren Handelspraktiken auf bestimmte im vorherigen Abschnitt beschriebene Hauptkategorien beschränken, und 2. sonstige potenziell unlautere Praktiken auf der Grundlage der vertraglichen und wirtschaftlichen Bedingungen des jeweiligen Falls prüfen.

4) Vertraulichkeit von Beschwerden und Möglichkeit, Ermittlungen aus eigener Initiative durchzuführen

Ein wirksames Durchsetzungssystem muss der Sorge der schwächeren Partei Rechnung tragen, ihre Geschäftsbeziehung zu gefährden, wenn sie bei den Behörden offen Beschwerde über unlautere Handelspraktiken einlegt. Dieser sogenannte „Angstfaktor“ kann Behörden leicht daran hindern, Marktteilnehmer, die unlautere Handelspraktiken anwenden, zu bestrafen, weil sie hinreichende Informationen benötigen, um einer Beschwerde nachgehen zu können.

Viele Mitgliedstaaten lassen vertrauliche förmliche Beschwerden zu, bei denen die Identität des Beschwerdeführers geschützt ist. Einige bieten die Möglichkeit von Sammelbeschwerden, die einen besseren Schutz der Identität des Beschwerdeführers gewährleistet bzw. jedem Beteiligten die Einreichung einer Beschwerde ermöglicht. Beschwerdeführer müssen in diesem Fall nicht persönlich handeln, sondern können sich beispielsweise von einem Verband vertreten lassen.

Die Mitgliedstaaten haben für die Eindämmung unlauterer Handelspraktiken verschiedene nationale Durchsetzungsbehörden benannt. In einigen Fällen wurde diese Aufgabe der nationalen Wettbewerbsbehörde übertragen und in anderen einer eigens für diesen Zweck geschaffenen Stelle, z. B. einem nationalen Ministerium, einer nationalen Lebensmittelbehörde oder einer nationalen für Betrugsbekämpfung zuständigen Stelle. Diese Behörden haben die Befugnis, immer dann Ermittlungen aus eigener Initiative einzuleiten, wenn sie hinreichende Anhaltspunkte dafür haben, dass ein Unternehmen nach nationalen Rechtsvorschriften verbotene unlautere Handelspraktiken anwendet.

Ermittlungen der Durchsetzungsbehörde aus eigener Initiative sind ein weiteres wichtiges Element, um dem Angstfaktor Rechnung zu tragen. Sie bieten dem Opfer einer unlauteren Praxis die Möglichkeit, der Behörde vermeintliche unlautere Handelspraktiken einer stärkeren Partei zu melden und auf diese Weise eine Ermittlung aus eigener Initiative auszulösen, wenn die Durchsetzungsbehörde der Ansicht ist, genügend Beweise zu haben.

In der Praxis sehen die Durchsetzungssysteme aller Mitgliedstaaten vertrauliche Beschwerden und Ermittlungen aus eigener Initiative vor, um dem Angstfaktor Rechnung zu tragen.

Die Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten sollten regelmäßig Informationen und bewährte Verfahrensweisen koordinieren und austauschen, um die Durchsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken weiter zu verbessern und besser gegen potenzielle grenzüberschreitende unlautere Handelspraktiken vorgehen zu können.

5) Abschreckende Wirkung

Maßnahmen gegen unlautere Handelspraktiken müssen wirklich abschreckend wirken. Der Grad der abschreckenden Wirkung richtet sich nach der Wahrscheinlichkeit, dass eine Durchsetzungsbehörde Ermittlungen gegen unlautere Praktiken aufnimmt, sowie nach der Höhe der potenziellen Strafen oder Geldbußen.

Intensität der Durchsetzungspraxis

Die tatsächliche Zahl der Ermittlungen gegen vermeintliche unlautere Handelspraktiken unterscheidet sich erheblich zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten. Rund ein Drittel der Mitgliedstaaten mit staatlicher Durchsetzung führte in den letzten Jahren keine Ermittlungen durch¹⁵; ein weiteres Drittel ermittelte lediglich in einigen Fällen¹⁶ und auf das verbleibende Drittel entfallen Dutzende oder auch mehr Ermittlungen¹⁷. Bis zu einem gewissen Grad könnte dies auf den unterschiedlichen Stellenwert des Problems in den verschiedenen Mitgliedstaaten zurückzuführen sein.

Unterschiedliche Ansätze bei der Durchsetzung von Maßnahmen gegen unlautere Handelspraktiken spielen ebenfalls eine Rolle: Einige Durchsetzungsbehörden stellen die Lösung derartiger Konflikte, die Auswirkungen auf den Markt haben, in den Mittelpunkt ihrer Tätigkeit, während andere versuchen, individuelle Streitigkeiten zu lösen. Ein präzises Bild der Wirksamkeit des Durchsetzungssystems lässt sich daher durch einen einfachen Vergleich der jährlichen Anzahl von Ermittlungen nicht gewinnen. Auch eine umfassende Ermittlung auf der Ebene des Marktes, die große Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit findet, kann bereits abschreckend wirken. Dennoch sollten Mitgliedstaaten, die in der jüngsten Zeit keine Fälle zu verzeichnen hatten, die Situation in ihrem Land überprüfen.

Geldbußen und sonstige Strafen

Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten sieht Geldbußen für Unternehmen vor, die gegen nationales Recht verstoßende unlautere Handelspraktiken anwenden. Die meisten dieser Länder haben

¹⁵ AT, BG, FI, HR, LV, RO, SI.

¹⁶ CY, DE, IE, LT, UK.

¹⁷ CZ, ES, FR, HU, IT, PT, SK.

für Geldbußen eine Obergrenze in absoluten Zahlen festgelegt, während die Geldbußen in einigen Mitgliedstaaten als Prozentsatz des Jahresumsatzes des Unternehmens errechnet werden, das gegenüber seinem schwächeren Geschäftspartner unlautere Handelspraktiken angewandt hat. Die Spanne reicht von 0,05 % des Umsatzes in einem Mitgliedstaat bis zu 10 % des Umsatzes in mehreren anderen Mitgliedstaaten.

Eine Strafe kann auch das sogenannte „Name and Shame“ sein, wobei z. B. der Name des für schuldig befundenen Unternehmens öffentlich bekannt gemacht wird. Damit die Strafen eine wirklich abschreckende Wirkung entfalten können, sollten sie hinreichend hoch sein, um einen etwaigen Gewinn aus der Anwendung von unlauteren Handelspraktiken (der sich unter Umständen jedoch nur schwer quantifizieren lässt) aufzuwiegen und das Verhalten der Unternehmen zu beeinflussen. Die Strafen sollten jedoch auch der Schwere des Verhaltens und des potenziellen Schadens angemessen sein, der dem Opfer bzw. den Opfern entstanden ist.

3. DIE FREIWILLIGE SUPPLY CHAIN INITIATIVE UND IHRE NATIONALEN PLATTFORMEN

3.1. Hintergrund

Die Supply Chain Initiative ist aus dem von der Kommission gegründeten Hochrangigen Forum für die Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette hervorgegangen.¹⁸ Ziel der Initiative ist es, die Geschäftsbeziehungen entlang der Lebensmittelversorgungskette fairer zu gestalten. Zu diesem Zweck haben sich im November 2011 alle Vertreter des Markts, die in der mit unlauteren Handelspraktiken befassten Arbeitsgruppe des Forums mitwirken, einschließlich Bauernverbänden, auf Prinzipien für faire Geschäftspraktiken in vertikalen Beziehungen zwischen Unternehmen in der Lebensmittelversorgungskette geeinigt.¹⁹ Trotz erheblicher Anstrengungen aller Interessenvertreter war es den Beteiligten in der Lebensmittelversorgungskette jedoch nicht möglich, sich auf einen freiwilligen Durchsetzungsmechanismus zu einigen, da Landwirte und Fleischverarbeiter der Auffassung waren, dass dieser Mechanismus die Vertraulichkeit in Bezug auf den Beschwerdeführer (Angstfaktor) und Sanktionen nicht berücksichtigt.

Die Supply Chain Initiative, ein freiwilliger Rahmen für die Umsetzung der Prinzipien für faire Geschäftspraktiken, wurde im September 2013 gegründet.²⁰ Einzelne Unternehmen können der Supply Chain Initiative beitreten, sobald sie sich an diese Grundsätze halten. Die Supply Chain Initiative bietet die Möglichkeit, Konflikte zwischen Marktteilnehmern durch Vermittlung oder Schiedsverfahren zu schlichten. Sie befasst sich schwerpunktmäßig mit organisatorischen Voraussetzungen, die zur Verhütung von unlauteren Handelspraktiken auf Unternehmensebene gegeben sein müssen, einschließlich der Schulung von Mitarbeitern und der Teilnahme an außergerichtlichen Schlichtungsverfahren. Die Nichterfüllung dieser organisatorischen Anforderungen kann dazu führen, dass das betreffende Unternehmen von

¹⁸ http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm

¹⁹ <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative/principles-good-practice-vertical-relationships-food-supply-chain>

²⁰ <http://www.supplychaininitiative.eu/de/homepage>

der Supply Chain Initiative ausgeschlossen wird. Andere Sanktionsmöglichkeiten hat diese Initiative jedoch nicht. Mitglieder der Supply Chain Initiative müssen sicherstellen, dass die schwächeren Parteien, die die außergerichtlichen Schlichtungsverfahren in Anspruch nehmen, nicht Opfer von geschäftlichen Vergeltungsmaßnahmen werden.

Die Supply Chain Initiative wird von einer Leitungsgruppe verwaltet, der Einzelhändler und Lieferanten der Lebensmittelversorgungskette angehören. Die Bauernverbände haben sich gegen einen Beitritt zur Supply Chain Initiative entschieden, weil sie ihrer Auffassung nach die Vertraulichkeit in Bezug auf beschwerdeführende Parteien nicht hinreichend gewährleistet und keine unabhängigen Untersuchungen und Sanktionen vorsieht.

Bis heute, gut zwei Jahre nach Gründung der Supply Chain Initiative, haben sich 328 Gruppen von Einzelhändlern, Großhändlern, Verarbeitungsbetrieben und Unternehmen registriert, die 1155 operativ tätige Unternehmen in allen EU-Mitgliedstaaten vertreten. In Belgien, Finnland, Deutschland und in den Niederlanden wurden nationale Plattformen der Supply Chain Initiative eingerichtet bzw. befinden sich solche Plattformen im Aufbau. (Näheres zu nationalen Initiativen siehe Ziffer 3.2.3)

3.2. Bewertung der Auswirkungen freiwilliger Initiativen

Die Kommission beauftragte ein externes Forschungsunternehmen mit der Bewertung der Supply Chain Initiative und ihrer nationalen Plattformen. Der Auftragnehmer legte eine Studie vor, die sich im Wesentlichen auf eine Umfrage unter Marktteilnehmern in der Lebensmittelversorgungskette stützt. Bei dieser Umfrage kamen über 1000 Antworten sowohl von Mitgliedern als auch von Nichtmitgliedern der Supply Chain Initiative und ihrer nationalen Plattformen zusammen. In der Studie wurde festgestellt, dass es für eine Bewertung der gesamten Auswirkungen der Initiativen noch zu früh ist, da sie erst in den letzten zwei bis drei Jahren entstanden sind, mit Ausnahme der belgischen Initiative, die bereits seit 2010 besteht. Die folgenden Abschnitte dieses Berichts berücksichtigen die wichtigsten Feststellungen der Studie.

3.2.1. Bewertung der Supply Chain Initiative

Die Mitgliederzahl der Supply Chain Initiative ist in den beiden Jahren seit ihrer Gründung deutlich gestiegen. Allerdings sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und vor allem Landwirte immer noch deutlich unterrepräsentiert. In gewissem Umfang kann dies auf die begrenzte Bekanntheit der Supply Chain Initiative in allen Mitgliedstaaten insbesondere bei Landwirten und KMU zurückzuführen sein. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Ursache für die mangelnde Kenntnis der Landwirte die fehlende Unterstützung dieser Initiative durch die Bauernverbände sein kann, die besorgt sind über den Mangel an Vertraulichkeit und Unabhängigkeit innerhalb der Initiative. Die Umfrage unter Marktteilnehmern offenbarte einen deutlichen Unterschied bei der Bekanntheit der Supply Chain Initiative²¹: Lediglich 11 % der Landwirte und 15 % der Großhändler, die an der

²¹ In der Umfrage waren Mitglieder der Supply Chain Initiative überrepräsentiert. Dies bedeutet, dass die hier vorgestellten Zahlen für die Bekanntheit dieser Initiative den tatsächlichen Grad der Bekanntheit der Supply Chain Initiative unter Marktteilnehmern überschätzen.

Umfrage teilnahmen, hatten von dieser Initiative gehört, wohingegen dieser Anteil bei Einzelhändlern 48 % betrug. Der Größenunterschied in der Bekanntheit ist bei KMU mit 13 % gegenüber 43 % bei Großunternehmen ähnlich. Die Kosten für einen Beitritt zur Supply Chain Initiative sind für KMU gering und scheinen nicht der Grund dafür zu sein, dass sie sich der Initiative nicht anschließen.

Generell ist das Vertrauen in die Supply Chain Initiative bei Unternehmen groß, die die Initiative kennen. 72 % der Teilnehmer an der Umfrage, die über die Initiative informiert sind, geben an, dass sie recht großes oder sehr großes Vertrauen in sie setzen. Das Vertrauen ist jedoch in den Sektoren Landwirtschaft, Verarbeitendes Gewerbe und Großhandel (63 %) weniger ausgeprägt als beim Einzelhandel (96 %). Einige externe Interessengruppen äußern Zweifel insbesondere an der Leitungsstruktur der Supply Chain Initiative. Die Tatsache, dass es sich bei den Mitgliedern der Leitungsgruppe um Vertreter von Interessengruppen handelt, kann als Nachteil für ihre Unparteilichkeit gesehen werden.

In der Regel wird die Transparenz der Supply Chain Initiative von den Marktteilnehmern, die die Initiative kennen, und insbesondere von ihren Mitgliedern gewürdigt. Dies gilt für Informationen über den Beitrittsprozess und die Voraussetzungen für einen Beitritt zur Initiative, die Geschäftsordnung und die Entwicklung der Mitgliederbasis. Im Allgemeinen werden die Informationen auf der Website der Supply Chain Initiative klar und effektiv präsentiert. Das interne Überwachungsverfahren der Initiative stützt sich im Wesentlichen auf jährliche Mitgliederbefragungen. Dieser Ansatz ist zwar kostenwirksam, sieht aber keine unangekündigten Prüfungen vor und ermöglicht auch keine systematische Überwachung der Mitgliedsunternehmen im Hinblick auf die Einhaltung der Prozessverpflichtungen. Zudem basieren die Angaben zu bilateralen Streitigkeiten und zu der Art und Weise der Schlichtung dieser Streitigkeiten im Rahmen der Supply Chain Initiative auf den Umfrageantworten und können daher unvollständig sein.

Die Umfrage bestätigte, dass unlautere Handelspraktiken überall in der Lebensmittelversorgungskette auftreten können. Sie ergab ferner, dass die Parteien, die angeben, Opfer unlauterer Handelspraktiken zu sein, häufig weder gerichtliche Schritte einleiten noch versuchen, die Streitigkeiten außergerichtlich oder durch Schlichtung zu lösen, aus Furcht vor einer Beeinträchtigung ihrer Geschäftsbeziehung zu der stärkeren Handelspartei. Auf dieser Grundlage wurden in der externen Studie folgende Stärken und Schwächen in Bezug auf die Wirksamkeit von Maßnahmen der Supply Chain Initiative gegen unlautere Handelspraktiken ermittelt:

Stärken:

- Die Supply Chain Initiative fördert einen Wandel der Geschäftskultur in Bezug auf unlautere Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette.
- Die von der Supply Chain Initiative geförderten Möglichkeiten für eine außergerichtliche Streitbeilegung bieten in der Regel eine raschere und kostengünstigere Alternative zu allen gerichtlichen Schritten.

- Die Supply Chain Initiative ist eine EU-weite Initiative und könnte daher bei unlauteren Praktiken mit grenzüberschreitendem Bezug Streitbeilegungen ermöglichen.

Schwächen:

- Mehrere Marktteilnehmer sind der Auffassung, dass die Supply Chain Initiative keine wirksamen abschreckenden Mittel gegen unlautere Handelspraktiken zur Verfügung hat.
- Die Supply Chain Initiative sieht keine individuellen vertraulichen Beschwerden potenzieller Opfer von unlauteren Handelspraktiken oder Ermittlungen aus eigener Initiative durch eine unabhängige Stelle vor.
- In den ersten beiden Jahren des Bestehens der Supply Chain Initiative wurde das Angebot außergerichtlicher Streitbeilegungen nur begrenzt in Anspruch genommen.²²

Die Umfrage lieferte zusätzliche Informationen über die Erfahrungen von Wirtschaftsteilnehmern seit der Gründung der Supply Chain Initiative. 73 % der Befragten bestätigen, dass sich die Situation in Bezug auf unlautere Handelspraktiken seit 2013 nicht erheblich verändert hat. In diesem Prozentsatz sind jedoch auch die Auskunftgeber enthalten, die angegeben hatten, in den vergangenen fünf Jahren keinerlei unlauteren Handelspraktiken ausgesetzt gewesen zu sein (53 % aller Befragten). Die Mehrheit der Befragten, die eigenen Angaben zufolge in den vergangenen fünf Jahren Opfer von unlauteren Handelspraktiken geworden ist, hatte den Eindruck, dass sich die Situation eher verbessert (21 %) als verschlechtert hat (6 %). Der Anteil der Befragten, die eine Verbesserung der Situation wahrnehmen, ist im Einzelhandelssektor höher und bei Landwirten niedriger, aber über alle Sektoren hinweg meinen mehr Befragte, dass eine Verbesserung und nicht eine Verschlechterung eingetreten ist. Ebenfalls für alle Sektoren gilt, dass Mitglieder der Supply Chain Initiative gegenüber Nichtmitgliedern mit signifikant höherer Wahrscheinlichkeit (56 % bzw. 15 %) angeben, dass sich die Situation verbessert hat.

Abschließend lässt sich feststellen, dass es erste Anzeichen dafür gibt, dass die Supply Chain Initiative einen Wandel der Geschäftskultur in der Lebensmittelversorgungskette bewirkt hat und auf diese Weise die Fairness der Geschäftspraktiken potenziell verbessert. Es ist immer noch zu früh für eine fundierte Bewertung der Wirksamkeit der Supply Chain Initiative bei der Bekämpfung oder Eindämmung von unlauteren Handelspraktiken. Die Analyse zeigte jedoch einige Verbesserungsmöglichkeiten für die Initiative, die im folgenden Abschnitt dargelegt werden.

3.2.2. *Möglichkeiten zur Verbesserung der Supply Chain Initiative*

Auf der Grundlage der genannten Ergebnisse und der früheren Arbeiten des Hochrangigen Forums für die Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette schlägt

²² Die erste jährliche Umfrage der Supply Chain Initiative ergab, dass nur eine Beschwerde eingereicht worden war und 39 Beschwerden (von sechs verschiedenen Unternehmen) gemeldet worden waren. Bei der zweiten jährlichen Umfrage waren es drei eingereichte und 39 (von acht verschiedenen Unternehmen) gemeldete Beschwerden.

die Kommission die Aufnahme eines Dialogs mit den relevanten Interessengruppen vor, um Möglichkeiten zur Verbesserung der Supply Chain Initiative und zur Ausweitung ihrer Teilnehmerschaft auf die gesamte Lebensmittelversorgungskette (einschließlich Primärerzeugern) zu erkunden. Folgende Maßnahmen sollten ergriffen werden:

- Die Bemühungen zur Erhöhung des Bekanntheitsgrads der Supply Chain Initiative insbesondere bei KMU sollten intensiviert werden.
- Die Neutralität der Leitungsstruktur sollte sichergestellt werden, indem z. B. ein unabhängiger Vorsitz eingerichtet wird, der keiner bestimmten Interessengruppe verbunden ist.
- Es sollten Möglichkeiten für vermeintliche Opfer von unlauteren Handelspraktiken geschaffen werden, vertrauliche Beschwerden einzureichen; eine unabhängige Stelle sollte bezeichnet werden, die mit der Befugnis ausgestattet ist, Ermittlungen zu führen und Sanktionen zu verhängen.
- Die internen Prozesse für die Kontrolle individueller Marktteilnehmer im Hinblick auf die Einhaltung ihrer Prozessverpflichtungen und die vertrauliche Überwachung der Häufigkeit und des Ausgangs bilateraler Streitigkeiten sollten gestärkt werden.

3.2.3. *Nationale Plattformen der Supply Chain Initiative*

Im Rahmen der Supply Chain Initiative wurden Leitlinien für die Gründung sogenannter nationaler Plattformen erarbeitet. Diese Leitlinien betreffen unter anderem die Zusammensetzung, die Geschäftsordnung und Informationsmaßnahmen nationaler Initiativen. Auf dieser Grundlage kann ein Verfahren der gegenseitigen Anerkennung zwischen der Supply Chain Initiative und einer nationalen Initiative zur offiziellen Gründung einer Plattform eingeleitet werden. Bislang haben Belgien, die Niederlande und Finnland derartige Plattformen eingerichtet. In Deutschland planen Vereinigungen von Interessenvertretern der gesamten Lebensmittelversorgungskette einschließlich Bauernverbänden den Aufbau einer ähnlichen Plattform.

Wie die externe Studie gezeigt hat, ist die Bekanntheit der Supply Chain Initiative in diesen Ländern größer als in anderen Teilen Europas. In Ländern mit einer nationalen Plattform ist diese Plattform zudem nicht bekannter als die Supply Chain Initiative. Auch gibt es Anzeichen dafür, dass sowohl die EU-weiten Prinzipien für faire Geschäftspraktiken als auch die Supply Chain Initiative als Katalysator für die Entstehung nationaler Plattformen wirkten.

Die (im Mai 2010 gegründete) belgische Initiative ist älter als die EU-weite Supply Chain Initiative und blickt auf einen entsprechend längeren Wirkungszeitraum zurück. Im Juni 2014 erlangte sie die Anerkennung als nationale Plattform der Supply Chain Initiative. Die Mitglieder der belgischen Plattform und externe Beobachter stimmen weitgehend darin überein, dass die Plattform bedeutende Ergebnisse vorzuweisen hat. Die Unterstützung von Interessengruppen auf allen Ebenen der Lebensmittelversorgungskette, zu denen auch Landwirte gehören, scheint dazu beigetragen zu haben, die Wirksamkeit der Plattform zu steigern. Da Belgien keine nationalen Rechtsvorschriften gegen unlautere Handelspraktiken erlassen hat, bietet die Plattform Marktteilnehmern des Landes einen gewissen Schutz vor

unlauteren Handelspraktiken. Dies ist einer der Hauptgründe, weshalb sie als besonders wirksam angesehen wird.

Die Plattform in den Niederlanden hat ihre Tätigkeit offiziell zur gleichen Zeit wie die Supply Chain Initiative aufgenommen. Niederländische Bauernverbände schlossen sich der Plattform an. Sie wurde als nationales Pilotprojekt nach dem Vorbild der EU-weiten Supply Chain Initiative entwickelt. Das Pilotprojekt war ursprünglich für die Dauer eines Jahres angelegt, wurde jedoch später um ein weiteres Jahr verlängert, um mehr Zeit zu haben, Ergebnisse zu liefern.

Die Plattform in Finnland ist seit Januar 2014 aktiv. Sie hatte folglich nur wenig Zeit, Wirkung zu entfalten. Ursprünglich gehörten dieser Plattform Interessengruppen der gesamten Versorgungskette an, auch Landwirte. Im September 2015 zog sich jedoch der nationale Bauernverband mit dem Hinweis zurück, dass in den ersten anderthalb Jahren seit der Gründung der Plattform keine Fälle eingereicht worden seien; seines Erachtens ist die Initiative kein wirksames Instrument, um eine bessere Funktionsweise und Ausgewogenheit der Lebensmittelversorgungskette zu gewährleisten. Dieser Rückschlag dürfte der Plattform im Hinblick auf die Erzielung von greifbareren Ergebnissen in der nahen Zukunft nicht dienlich sein.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission regte in ihrer Mitteilung vom Juli 2014 an, freiwillige Initiativen und Regulierungsmaßnahmen gegen unlautere Handelspraktiken miteinander zu kombinieren. In dieser Hinsicht sind in den vergangenen Jahren deutliche Fortschritte erzielt worden.

Freiwillige Initiativen: Die EU-weite Supply Chain Initiative wurde gegründet und verzeichnete einen starken Zulauf. Diese Entwicklung förderte die Diskussion über bewährte Verfahrensweisen und unlautere Handelspraktiken unter Marktteilnehmern und markierte den Beginn von Veränderungen hin zu einem Wandel der Geschäftskultur in der Lebensmittelversorgungskette. Unter dem Dach der EU-weiten Initiative sind mehrere nationale Plattformen entstanden, was ein weiteres positives Signal ist. Wie dieser Bericht zeigt, scheinen freiwillige Initiativen in einigen Ländern besser zu funktionieren als in anderen. Die Initiative Belgiens ist ein Beispiel für einen freiwilligen Zusammenschluss, der einen effizienten Weg gefunden zu haben scheint, gegen unlautere Handelspraktiken vorzugehen, so dass sich hier ein Regulierungssystem offenbar erübrigt. In anderen Ländern wie z. B. im Vereinigten Königreich waren freiwillige Initiativen weniger erfolgreich; in diesem Fall bestätigt sich die Notwendigkeit, Regulierungsmaßnahmen zu ergreifen und für eine wirksame unabhängige Durchsetzung zu sorgen.

Regulierungsrahmen: Die Tatsache, dass die große Mehrheit der Mitgliedstaaten Regulierungsmaßnahmen ergriffen und öffentliche Durchsetzungsverfahren eingeführt hat, ist äußerst wichtig. Einige Mitgliedstaaten sind hierbei weiter gegangen als andere, aber nahezu alle eingeführten gesetzlichen Durchsetzungssysteme gehen über den üblichen gerichtlichen Rechtsbehelf hinaus und tragen damit dem „Angstfaktor“ der potenziellen Opfer unlauterer Handelspraktiken Rechnung. In Anbetracht der positiven Entwicklungen in Teilbereichen der

Lebensmittelversorgungskette und der Möglichkeit, mithilfe unterschiedlicher Ansätze wirksam gegen unlautere Handelspraktiken vorgehen zu können, sieht die Kommission zum jetzigen Zeitpunkt keinen zusätzlichen Nutzen in einem spezifischen harmonisierten Regulierungsansatz auf EU-Ebene. Da viele Mitgliedstaaten jedoch erst vor kurzem Rechtsvorschriften erlassen haben, räumt die Kommission ein, dass die Ergebnisse sorgfältig beobachtet und, wenn nötig, neu bewertet werden müssen.

Belgien und die Niederlande haben sich gegen einen Regulierungsrahmen und für eine nationale freiwillige Plattform entschieden. Die wenigen verbleibenden Mitgliedstaaten, die keine Rechtsvorschriften gegen unlautere Handelspraktiken erlassen haben, könnten vom Beispiel dieser Länder profitieren und zumindest die Einrichtung einer nationalen freiwilligen Plattform in Erwägung ziehen.

Was freiwillige Initiativen anbelangt, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Supply Chain Initiative zwar bereits einige Erfolge vorzuweisen hat, aber weitere Verbesserungen möglich sind. Zur Verbesserung der Glaubwürdigkeit der Initiative und ihrer Wirksamkeit bei der Bekämpfung von unlauteren Handelspraktiken schlägt die Kommission eine Diskussion mit den relevanten Interessengruppen über Möglichkeiten zur Verbesserung der Supply Chain Initiative im Rahmen des Hochrangigen Forums für die Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette vor. Ziel ist es, die Bekanntheit der Supply Chain Initiative insbesondere bei KMU zu verbessern, die Neutralität der Leitungsstruktur dieser Initiative sicherzustellen, vermeintlichen Opfern von unlauteren Handelspraktiken die Einreichung vertraulicher Beschwerden zu ermöglichen und unabhängigen Stellen Ermittlungs- und Sanktionsbefugnisse zu übertragen.

Die Kommission wird die Entwicklung sowohl in Bezug auf die freiwilligen Maßnahmen als auch auf die Regulierungsrahmen weiterhin sorgfältig beobachten. Ihr Hochrangiges Forum für die Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette wird den Dialog mit Marktteilnehmern, Mitgliedstaaten und anderen Interessengruppen fortsetzen, bei dem es darum geht, die Förderung bewährter Verfahrensweisen, den Aufbau nationaler Plattformen und insbesondere die Stärkung der Supply Chain Initiative sicherzustellen. In jedem Fall wird die Kommission vor Ablauf ihres Mandats den potenziellen zusätzlichen Nutzen von Maßnahmen gegen unlautere Handelspraktiken auf EU-Ebene neu bewerten und dabei neue Entwicklungen berücksichtigen bzw. entsprechende Schlussfolgerungen ziehen, wenn es keine neuen Entwicklungen geben sollte.