



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

NAT/680

Faire Versorgungsketten in der Agrar- und Ernährungswirtschaft

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über unlautere
Handelspraktiken zwischen Unternehmen in der Lebensmittelversorgungskette**
[COM(2016) 32 final]

Berichterstatter: **Peter Schmidt**

Befassung	Kommission, 04/03/2016
Rechtsgrundlage	Artikel 43 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	30/09/2016
Verabschiedung auf der Plenartagung	19/10/2016
Plenartagung Nr.	520
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	221/0/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hebt hervor, dass die Position der schwächsten Akteure in der Lebensmittelversorgungskette gestärkt werden muss, indem unlautere Handelspraktiken unterbunden werden, die von Einzelhändlern (NB: Der Begriff „Einzelhändler“ bezieht sich in diesem Dokument auf große Einzelhandelsunternehmen) und von einigen transnationalen Unternehmen angewandt werden, wodurch das Risiko und die Unsicherheiten für alle Akteure entlang der Lebensmittelversorgungskette erhöht und somit unnötige Kosten verursacht werden.
- 1.2 Dem EWSA ist klar, dass die strukturellen Probleme in der Lebensmittelversorgungskette (wie vorübergehende Marktungleichgewichte, die schwierige Lage der Landwirte etc.) nicht allein durch die Vermeidung unlauterer Handelspraktiken zu lösen sein werden.
- 1.3 Der EWSA bekräftigt die Bedenken und Empfehlungen aus seiner früheren Stellungnahme zum Thema *Handelsbeziehungen zwischen großen Einzelhandelsunternehmen und den Lieferanten von Lebensmitteln – aktueller Stand*¹. Insbesondere fordert der EWSA die Kommission erneut auf, die europäischen Rechtsvorschriften auf die besonderen Merkmale der verschiedenen Akteure im Lebensmittelsektor abzustimmen.
- 1.4 Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass ein Versagen des Marktes festzustellen ist, da sich die Lage in einem unzureichend regulierten System immer weiter verschlechtert².
- 1.5 Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juni 2016³, in der betont wird, dass nur mit einem Rechtsrahmen auf EU-Ebene unlautere Handelspraktiken, die von Einzelhändlern und einigen transnationalen Unternehmen angewandt werden, bekämpft werden können und sichergestellt wird, dass Landwirte und Verbraucher in der EU von fairen Verkaufs- und Einkaufsbedingungen profitieren können. Der EWSA hält ein EU-rechtliches Verbot unlauterer Handelspraktiken aufgrund ihrer Merkmale für geboten und erforderlich.
- 1.6 Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, umgehend Maßnahmen zur Verhütung unlauterer Handelspraktiken zu ergreifen, indem zu diesem Zweck ein EU-weit harmonisiertes Netz von Durchsetzungsbehörden eingerichtet wird, um für einheitliche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt zu sorgen.
- 1.7 Der EWSA begrüßt die neue, EU-weite *Supply Chain Initiative* (SCI) und weitere freiwillige Systeme auf nationaler Ebene, jedoch lediglich als Ergänzung zu wirksamen und soliden Durchsetzungsmechanismen auf Ebene der Mitgliedstaaten. Dabei sollte jedoch gewährleistet sein, dass alle Interessenträger (z. B. Landwirte und Gewerkschaften) die Möglichkeit zur Mitwirkung haben und dass Beschwerden anonym eingereicht werden können. Auch sollten abschreckende Sanktionen eingeführt werden. Solche Plattformen sollten außerdem unabhängig

1 [ABI. C 133 vom 9.5.2013, S.16-21.](#)

2 [ABI. C 133 vom 9.5.2013, S.16-21.](#)

3 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juni 2016 zu unlauteren Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette (2015/2065(INI)).

agieren können. Der EWSA schlägt ferner die Einrichtung einer Beschwerdestelle mit Regelungsbefugnissen im Rahmen der vorgerichtlichen Schlichtung vor.

- 1.8 Der EWSA fordert ein Verbot missbräuchlicher Praktiken wie z. B. der in Ziffer 3.3 dieser Stellungnahme aufgeführten.
- 1.9 Insbesondere empfiehlt der EWSA, dass den Lieferanten (z. B. den Landwirten) ein Preis gezahlt wird, der nicht unter dem Selbstkostenpreis liegt. Der EWSA fordert des Weiteren ein wirksames Verbot des Verkaufs von Waren unter dem Einstandspreis durch Lebensmitteleinzelhändler.
- 1.10 Der EWSA empfiehlt die Förderung und Unterstützung alternativer Geschäftsmodelle, die zur Verkürzung der Versorgungskette zwischen Lebensmittelerzeugern und -endverbrauchern beitragen, beispielsweise im Zuge der Politik der Mitgliedstaaten für die öffentliche Auftragsvergabe.
- 1.11 Der EWSA schlägt vor, die Rolle und Position der Genossenschaften und Erzeugerorganisationen zu stärken, um die Machtbalance wieder herzustellen. Denn sie sind eine geeignete und wichtige Unternehmensform, in der die Landwirte als Eigentümer ihre Marktposition auch unter den Bedingungen des EU-Binnenmarkts gemeinsam verbessern und aktiv dazu beitragen können, für eine ausgewogenere Verteilung der Verhandlungsmacht in der Lebensmittelkette zu sorgen.
- 1.12 Der EWSA fordert die Akteure der Lebensmittelkette dringend auf, faire Handelsbeziehungen auf der Grundlage langfristiger, stabiler Verträge aufzubauen und in dem gemeinsamen Bemühen, den Bedürfnissen und der Nachfrage der Verbraucher Rechnung zu tragen, zusammenzuarbeiten.
- 1.13 Der EWSA fordert den Schutz und die Gewährleistung der Anonymität von Informanten, die unlautere Handelspraktiken aufdecken.
- 1.14 Der EWSA empfiehlt die Einführung eines Verbandsklagerechtes.
- 1.15 Der EWSA regt an, eine europaweite Informations- und Sensibilisierungskampagne über den Wert von Lebensmitteln auf den Weg zu bringen. Dies wäre mit Blick auf eine langfristige Änderung des Verbraucherverhaltens erforderlich.

2. **Einführung**

- 2.1 Die Versorgungsketten der Agrar- und Ernährungswirtschaft verknüpfen wichtige, ganz unterschiedliche Bereiche der europäischen Wirtschaft, die für das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen, für die Umwelt und nicht zuletzt für die Gesundheit der europäischen Bevölkerung von zentraler Bedeutung sind. In den letzten Jahren hat jedoch eine Verlagerung der Verhandlungsmacht in der Versorgungskette stattgefunden, meist zugunsten des Einzelhandels und einiger transnationaler Unternehmen und zum Nachteil der Lieferanten, insbesondere der Primärerzeuger.

- 2.2 Einige wenige Unternehmen beherrschen nun die Vermarktung und den Verkauf von Lebensmitteln. So werden beispielsweise viele Lebensmittelmärkte in immer mehr Mitgliedstaaten mehrheitlich von drei bis fünf Einzelhandelsunternehmen kontrolliert, die gemeinsam einen Marktanteil von zwischen 65 und 90 % des modernen Einzelhandels innehaben^{4,5}.
- 2.3 Die Konzentration der Verhandlungsmacht hat zum Missbrauch marktbeherrschender Stellungen geführt, sodass die schwächeren Akteure zunehmend unlauteren Handelspraktiken ausgesetzt sind. Dadurch wird das wirtschaftliche Risiko vom Markt auf die Versorgungskette übertragen, was besonders negative Auswirkungen für die Verbraucher und einige Akteure wie Landwirte, Arbeitnehmer und KMU hat.
- 2.4 Der EWSA hat sich bereits in seiner Stellungnahme zum Thema *Handelsbeziehungen zwischen großen Einzelhandelsunternehmen und den Lieferanten von Lebensmitteln – aktueller Stand* von Februar 2013 mit unlauteren Handelspraktiken beschäftigt.⁶ Seitdem hat sich in dieser Hinsicht wenig verbessert. Im Gegenteil: Die Macht der großen Einzelhandelsunternehmen hat sogar noch zugenommen, was zu Missbrauch gegenüber einigen Akteuren wie Landwirten, Arbeitnehmern und KMU führen könnte.

3. Unlautere Handelspraktiken und ihre Auswirkungen

- 3.1 Unlautere Handelspraktiken können allgemein als Vorgehensweisen definiert werden, die gröblich von der guten Handelspraxis abweichen und gegen das Gebot von Treu und Glauben und des redlichen Geschäftsverkehrs verstoßen.⁷
- 3.2 Unlautere Handelspraktiken können entlang der gesamten Versorgungskette zwischen einer Vielzahl von Akteuren auftreten. Weiter verbreitet sind sie jedoch in späteren Stufen der Versorgungskette, wo eine größere Machtkonzentration unter den Einzelhändlern und einigen transnationalen Unternehmen festzustellen ist. Treten unlautere Handelspraktiken in früheren Phasen der Versorgungskette auf, sind sie oft die Folge einer Übertragung des Risikos aufgrund unlauterer Handelspraktiken in späteren Phasen.
- 3.3 Solche Praktiken umfassen zum Beispiel, beschränken sich jedoch bei weitem nicht auf:
- unbillige Übertragung des wirtschaftlichen Risikos;
 - unklare oder vage Vertragsbedingungen;
 - einseitige, rückwirkende Änderungen der Verträge einschließlich der Preise;
 - geringere Produktqualität oder weniger Verbraucherinformationen, ohne dass dies den Käufern mitgeteilt, mit ihnen abgestimmt oder vereinbart wird;
 - Beiträge zu Werbe- oder Vermarktungskosten;

⁴ Friends of the Earth, 2015. [Eating from the Farm](#).

⁵ Consumers International, 2012. *The relationship between supermarkets and suppliers: What are the implications for consumers?*

⁶ [ABl. C 133 vom 9.5.2013, S.16-21](#).

⁷ Europäische Kommission, 2014. [Gegen unlautere Handelspraktiken zwischen Unternehmen in der Lebensmittelversorgungskette](#). COM(2014) 472 final.

- Zahlungsverzögerungen;
- Listungs- oder Treuegelder;
- Gebühren für die Regalpositionierung;
- Forderungen für Abfallprodukte oder unverkaufte Ware;
- Nutzung produktkosmetischer Spezifikationen zur Zurückweisung von Lebensmittelsendungen oder zur Minderung des gezahlten Preises;
- Druckausübung zur Preisminderung;
- Berechnung fiktiver Dienstleistungen;
- Auftragsanullierung und Verringerung der veranschlagten Mengen in letzter Minute;
- Androhung der Auslistung;
- Pauschalgebühren, die Unternehmen von den Lieferanten als Bedingung für die Aufnahme in eine Lieferantenliste verlangen („pay to stay“).

3.4 Unlautere Handelspraktiken haben weitreichende Auswirkungen auf die Wirtschaftsbeteiligten, die Verbraucher und die Umwelt. Solche Praktiken sind jedoch naturgemäß gewinnbringend und daher aufgrund kurzfristiger Vorteile reizvoll für diejenigen, die sie anwenden – zum Nachteil anderer Akteure in der Versorgungskette. Langfristig sind die Akteure der Lebensmittelkette auf nachhaltige Lieferbeziehungen angewiesen und müssen sich bemühen, Unterbrechungen der Versorgungskette zu verhindern, um wettbewerbsfähig zu bleiben und weiterhin der sich ständig ändernden Verbrauchernachfrage gerecht zu werden.

3.5 Auswirkungen unlauterer Handelspraktiken auf die Lieferanten

3.5.1 Das Spektrum der Auswirkungen unlauterer Handelspraktiken auf die davon betroffenen Akteure ist vielfältig und weitreichend und kann für diese zu Einkommenseinbußen entweder durch Preisabschläge oder aufgrund der durch diese Praktiken verursachten höheren Kosten führen. Schätzungen zufolge entstehen den Lieferanten durch unlautere Handelspraktiken Kosten in Höhe von 30 bis 40 Mrd. EUR⁸. Neben dem anhaltenden Preisdruck auf die Lieferanten entsteht durch solche Praktiken Unsicherheit, die wiederum dazu führt, dass Innovation und Investitionen in die Versorgungskette stagnieren, zudem werden u. U. kompetente, verantwortliche Lieferanten vom Markt gedrängt.

3.5.2 Der auf die Landwirte und die Lebensmittelverarbeitungsbetriebe ausgeübte Druck und der daraus resultierende Abwärtsdruck auf die Preise führt überdies zu niedrigeren Löhnen sowohl im Agrarsektor als auch für die Arbeitnehmer in der Lebensmittelverarbeitung. Bei längerfristig Beschäftigten führt der Wettlauf um niedrigere Preise ebenfalls zu geringeren Löhnen, damit die Lieferanten ihre Gewinnspanne erzielen können.

3.5.3 Kleine und mittelgroße Unternehmen (KMU) werden von unlauteren Handelspraktiken häufig am schwersten getroffen. Im weltweiten Bananenhandel z. B. werden die Erzeugnisse von Kleinbauern zur Ergänzung der Liefermengen aus größeren Plantagen genutzt; diese Lieferanten

⁸ Europe Economics. Schätzung der Kosten, die durch unlautere Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette in der EU verursacht werden.

laufen jedoch Gefahr, bei einer nicht fristgerechten Auftragsannullierung als erste ausgebootet zu werden⁹.

- 3.5.4 In einigen Bereichen der Lebensmittelerzeugung und -verarbeitung gibt es keine Vertragsfreiheit mehr. In Deutschland zeigen jüngste Entwicklungen, dass Einzelhandelspreise einseitig und ohne Verhandlungen mit den Lieferanten herabgesetzt wurden. In Großbritannien wird Milch im Lebensmittelhandel häufig als „Lockartikel“ eingesetzt, und den britischen Milchbauern werden immer niedrigere Preise für ihre Milch gezahlt, zuweilen liegen sie sogar unter den Erzeugungskosten. In Spanien ist eine Bezahlung unter dem Selbstkostenpreis in der verarbeitenden Industrie rechtlich zulässig, wodurch die Preisbildung entlang der Versorgungskette stark beeinträchtigt wird.
- 3.5.5 Der Frischwaren-Sektor ist wegen der schnellen Verderblichkeit der für den europäischen Markt gelieferten Erzeugnisse besonders anfällig für unlautere Handelspraktiken. Die Landwirte haben nur ein begrenztes Zeitfenster für den Verkauf ihrer Waren, um eine angemessene Lagerfähigkeit für den Endkunden und den Endverbraucher zu gewährleisten, und dies wird häufig von gewerblichen Abnehmern der Einzelhändler und von Zwischenhändlern durch die Auferlegung nicht verhandelbarer Preisabschlüsse bei Erhalt der Waren ausgenutzt.
- 3.5.6 Verschiedene Untersuchungen belegen eine eindeutige Nachfragemacht bestimmter Wirtschaftsbeteiligter, die zu Missbräuchen durch unlautere Handelspraktiken führt¹⁰. Solche missbräuchlichen Praktiken können entlang der gesamten Versorgungskette vorkommen und sind ebenso in den Beziehungen zwischen Landwirten und Lebensmittelindustrie zu beobachten, da die Unternehmen in diesem Bereich aufgrund der relativen Machtkonzentration ebenfalls über „Nachfragemacht“ verfügen¹¹.
- 3.5.7 Der zunehmende Verkauf von Produkten „eigener Marken“ (sog. White-Label-Produkte oder Hausmarken) der jeweiligen Einzelhändler ermöglicht ihnen einen häufigen Lieferantenwechsel, wenn sie – noch während der Vertragsverhandlungen oder nach Beginn der vertraglichen Beziehungen – einen günstigeren Produzenten finden. Produkte „eigener Marken“ sind jedoch nicht an sich verwerflich und können KMU helfen, auf einem Markt Fuß zu fassen, und den Verbrauchern eine vielfältige Auswahl bieten.
- 3.5.8 Die Ausweitung einiger Einzelhandelsaktivitäten auf die Beschaffung und die Verarbeitung im Wege der vertikalen Integration kann zu einer Preisunterbietung durch die Einzelhändler führen. Dies ist ein Beispiel für die Zunahme der Verhandlungsmacht bedingt durch die zunehmende Machtkonzentration.
- 3.5.9 Wenn Waren unter den Produktionskosten verkauft und landwirtschaftliche Grunderzeugnisse (wie Milch, Käse, Obst und Gemüse) von großen Einzelhandelsunternehmen und einigen transnationalen Unternehmen als „Lockartikel“ (d. h. Verkauf unter dem Einkaufspreis) genutzt

⁹ Kampagne *Make Fruit Fair!*, 2015. *Banana Value Chains in Europe and the Consequences of Unfair Trading Practices*. http://www.makefruitfair.org/wp-content/uploads/2015/11/banana_value_chain_research_FINAL_WEB.pdf.

¹⁰ Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 13/2011, S. 4 ff.

¹¹ [ABl. C 133 vom 9.5.2013, S.16-21](#).

werden, stellt dies eine Bedrohung für die langfristige Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugung in Europa dar.

3.6 Auswirkungen unlauterer Handelspraktiken auf die Verbraucher

3.6.1 Unlautere Handelspraktiken haben erhebliche negative Auswirkungen auf die europäischen Verbraucher. Größere Unternehmen können die durch unlautere Handelspraktiken verursachten Kosten häufig auffangen, doch kleinere Betriebe geraten immer mehr unter Druck und sind nicht mehr zu Investitionen und Innovationen in der Lage, wodurch sie von Märkten mit hoher Wertschöpfung verdrängt werden¹². Dies führt zu weniger Auswahlmöglichkeiten und einer geringeren Verfügbarkeit für die Verbraucher sowie letztendlich zu höheren Verbraucherpreisen.

3.6.2 Die mangelnde Markttransparenz wirkt sich zum Nachteil der Verbraucher aus, die keine fundierten Kaufentscheidungen treffen können, obschon sie mehrfach den Wunsch geäußert haben, bevorzugt auf gesunde, umweltfreundliche und hochwertige Agrarerzeugnisse und Lebensmittel aus ihrer Gegend zurückzugreifen. Diese Intransparenz hat negative Auswirkungen auf das Verbrauchervertrauen, wodurch die Krise im Agrarsektor weiter verschärft wird.

3.6.3 Aufgrund des Preisdrucks sind die Lebensmittelverarbeitungsbetriebe gezwungen, so kostengünstig wie möglich zu produzieren – worunter möglicherweise die Qualität der Lebensmittel für die Verbraucher leidet. Zur Kostensenkung verwenden die Unternehmen zuweilen billigere Rohstoffe, wodurch Qualität und Wert der Lebensmittel beeinträchtigt werden. So werden beispielsweise für viele Produkte Transfettsäuren anstatt gesünderer Öle und Fette aus Europa verwendet.

3.7 Auswirkungen unlauterer Handelspraktiken auf die Umwelt

3.7.1 Die Auswirkungen unlauterer Handelspraktiken auf die Umwelt müssen anerkannt werden. Durch unlautere Handelspraktiken wird Überproduktion gefördert, da sich die Lieferanten dadurch gegen Unsicherheiten absichern. Diese Überproduktion kann dazu führen, dass Lebensmittel verschwendet werden, was wiederum eine unnötige Ausschöpfung von Ressourcen wie Land und Wasser sowie von agrochemischen Erzeugnissen und Treibstoff zur Folge hat^{13,14}.

4. Zusammenfassung des Berichts der Kommission über unlautere Handelspraktiken zwischen Unternehmen in der Lebensmittelversorgungskette

4.1 Die Kommission hat einen Bericht¹⁵ vorgelegt, in dem untersucht wird, ob einzelstaatliche Rahmen zur Durchsetzung von Maßnahmen gegen unlautere Handelspraktiken bestehen und

¹² Fair Trade Advocacy Office, 2014. *Who's got the power? Tackling imbalances in agricultural supply chains*. S. 4.

¹³ IMCO-Ausschuss des EP, 2016. Bericht zu unlauteren Handelspraktiken der Lebensmittelversorgungskette (2015/2065(INI)).

¹⁴ Feedback, 2015. [Food Waste In Kenya: uncovering food waste in the horticultural export supply chain](#).

¹⁵ COM(2016) 32 final.

wie wirksam sie ggf. sind; ferner wird darin die Rolle der EU-weiten freiwilligen *Supply Chain Initiative* (SCI) und ihrer einzelstaatlichen Plattformen bewertet.

- 4.2 In dem Bericht der Kommission von 2016 wird herausgestellt, dass die große Mehrheit der Mitgliedstaaten bereits Regulierungsmaßnahmen ergriffen und öffentliche Durchsetzungsverfahren eingeführt hat, um gegen unlautere Handelspraktiken vorzugehen. Einige Mitgliedstaaten sind hierbei weiter gegangen als andere, vielen ist es jedoch nach wie vor nicht gelungen, dem „Klima der Angst“ zu begegnen, das bei den Opfern unlauterer Handelspraktiken herrscht. Da mit unterschiedlichen Ansätzen wirksam gegen unlautere Handelspraktiken vorgegangen werden könne, sieht die Kommission zum jetzigen Zeitpunkt keinen zusätzlichen Nutzen in einem eigenen Regulierungsansatz auf EU-Ebene.
- 4.3 Die *Supply Chain Initiative* (SCI)¹⁶ ist eine gemeinsame Initiative von acht europäischen Verbänden der Lebensmittel- und Getränkeindustrie, der Markenartikelhersteller, des Einzelhandels, der KMU und der Agrarhändler. Sie wurde im Rahmen des „Hochrangigen Forums für die Verbesserung der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette“¹⁷ ins Leben gerufen, um die Akteure bei der Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken zu unterstützen.
- 4.4 In dem Bericht wird das Fazit gezogen, dass die SCI zu einer Sensibilisierung für unlautere Handelspraktiken geführt hat und dass sie eine raschere, kostengünstigere Alternative zu gerichtlichen Schritten bieten kann. Zudem könne die SCI zur Beilegung grenzüberschreitender Probleme beitragen. Die Kommission stellt außerdem einige Bereiche heraus, in denen die SCI verbessert werden kann, wie z. B. Stärkung der Neutralität der Leitungsstruktur und Ermöglichung individueller vertraulicher Beschwerden.

5. Allgemeine Bemerkungen

- 5.1 Der Standpunkt des EWSA zum Bericht der Kommission steht im Einklang mit der Entschließung des Europäischen Parlaments zu unlauteren Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette, die am 7. Juni 2016 mit starker parteiübergreifender Unterstützung angenommen wurde¹⁸. Das Parlament betont die Notwendigkeit eines Rechtsrahmens auf EU-Ebene und fordert die Kommission auf, Vorschläge zur Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette vorzulegen, um faire Einkommen für die Landwirte und umfangreiche Wahlmöglichkeiten für die Verbraucher zu gewährleisten. Ferner unterstreicht das Parlament, dass die SCI und andere freiwillige Systeme auf nationaler und EU-Ebene nicht als Alternative gefördert werden sollten, sondern „als Ergänzung wirkungsvoller und starker Durchsetzungsmechanismen auf der Ebene der Mitgliedstaaten – wobei insbesondere darauf zu achten ist, dass Beschwerden anonym

¹⁶ <http://www.supplychaininitiative.eu/de/homepage>.

¹⁷ http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm.

¹⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juni 2016 zu unlauteren Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette (2015/2065(INI)).

eingereicht werden können und abschreckende Sanktionen eingeführt werden – und in Verbindung mit einer Koordinierung auf EU-Ebene¹⁹.

5.2 Die Kommission ist der Ansicht, dass die *Supply Chain Initiative* noch nicht lange genug besteht, um ihren Erfolg bewerten zu können. Der EWSA stellt jedoch fest, dass die SCI aus folgenden Gründen bisher kein wirksames Mittel zur Eindämmung von unlauteren Handelspraktiken und Missbräuchen der Kaufkraft war:

5.2.1 Die führende Stellung des Einzelhandels in der SCI hat eine stark abschreckende Wirkung auf die Landwirte und hält sie angesichts des Misstrauens zwischen diesen Akteuren von einer tatsächlichen Mitwirkung an der Plattform ab. Die SCI bietet den Lieferanten nicht die erforderliche Anonymität, um das „Klima der Angst“ zu überwinden. Darüber hinaus kann die SCI keine gezielten Untersuchungen der Versorgungsketten vornehmen und ist daher auf Beschwerden der Wirtschaftsbeteiligten angewiesen, womit die Beweislast den Opfern unlauterer Handelspraktiken aufgebürdet wird.

5.2.2 Die Kommission geht davon aus, dass durch die SCI eine Selbstregulierung unlauterer Handelspraktiken ermöglicht wird. Das Fehlen finanzieller Sanktionen führt jedoch dazu, dass die Einkäufer nicht davon abgeschreckt werden, ansonsten gewinnbringende unlautere Handelspraktiken anzuwenden. Bei dem britischen Einzelhändler Tesco PLC wurden beispielsweise unlängst unlautere Handelspraktiken in den Beziehungen zu seinen Lieferanten festgestellt, obwohl das Unternehmen Mitglied der SCI ist. Während Tesco durch das britische Recht (*Groceries Code Adjudicator* – Schiedsrichter für den Lebensmittelkodex) ohne Verhängung einer Geldbuße gerügt wurde, wurden seitens der SCI keinerlei Sanktionen gegen das Unternehmen verhängt. Als einzige abschreckende Maßnahme kann die SCI ein Unternehmen, das einen Verstoß begangen hat, von der Mitgliedschaft ausschließen – wovon sie im Falle von Tesco PLC bislang noch nicht Gebrauch gemacht hat. Dies ist ein deutliches Beispiel dafür, dass unlautere Handelspraktiken durch die SCI nicht unterbunden werden.

5.2.3 Der EWSA stellt weiterhin fest, dass Landwirte und Gewerkschaften als Mitglieder der SCI fehlen. Während einige Organisationen der Initiative oder ihren nationalen Plattformen nie beigetreten sind, zog sich der finnische Dachverband der Agrarerzeuger und Waldbesitzer (MTK), ein Gründungsmitglied der nationalen Plattform zur Umsetzung der SCI in Finnland, aus der Initiative zurück und machte geltend, dass die SCI nicht funktioniere, da das Risiko für die Landwirte aufgrund mangelnder Anonymität erhöht werde.

6. Aktuelle Durchsetzungsmechanismen zur Unterbindung unlauterer Handelspraktiken in Europa

6.1 In 20 Mitgliedstaaten bestehen einschlägige Rechtsvorschriften und Regulierungsinitiativen, doch ihr Erfolg ist bislang mäßig²⁰. Fünfzehn dieser Mitgliedstaaten haben in den letzten fünf Jahren Messungen eingeführt, die gezeigt haben, dass unlautere Handelspraktiken in der Versorgungskette weit verbreitet sind. Allerdings gibt es große Unterschiede in Bezug auf den

¹⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments (2015/2065(INI)), ebd.

²⁰ COM(2016) 32 final.

jeweiligen Umfang der Regulierung, und viele nationale Durchsetzungsbehörden sind nicht befugt, finanzielle Sanktionen zu verhängen oder anonyme Beschwerden entgegenzunehmen.

- 6.2 Der britische Verhaltenskodex für die Lebensmittelversorgung (*Groceries Supply Code of Practice*²¹ – GSCOP) gilt als eine der fortschrittlichsten rechtlichen Präventivmaßnahmen gegen unlautere Handelspraktiken²². Vor der Einführung dieses Kodexes gab es einen freiwilligen Verhaltenskodex, der jedoch aufgrund mangelnder Regulierung als unwirksam zur Unterbindung unlauterer Handelspraktiken befunden wurde. Die Regelungsinstanz für den GSCOP ist der Schiedsrichter für den Lebensmittelkodex (*Groceries Code Adjudicator* – GCA), der rechtlich dazu befugt ist, anonyme Beschwerden betreffend unlautere Handelspraktiken entgegenzunehmen, von Amts wegen Untersuchungen einzuleiten, das Fehlverhalten dieser Unternehmen öffentlich bekanntzumachen und den Einzelhändlern im Fall eines Verstoßes gegen den GSCOP Geldbußen von bis zu 1 % ihres jährlichen Umsatzes aufzuerlegen. Trotz seiner Errungenschaften kann der GCA lediglich die Beziehungen zwischen Einzelhändlern und ihren unmittelbaren (größtenteils im Vereinigten Königreich niedergelassenen) Lieferanten regeln. Dies birgt insofern „moralische Risiken“, als sowohl die Einzelhändler als auch ihre unmittelbaren Lieferanten das Risiko durch unlautere Handelspraktiken an indirekte Zulieferer weitergeben.
- 6.3 Ähnliche Untersuchungen wie die der britischen Wettbewerbskommission wurden auch in Spanien²³, Finnland²⁴, Frankreich²⁵, Italien²⁶ und Deutschland durchgeführt und zeigten jeweils eine weite Verbreitung unlauterer Handelspraktiken in der Lebensmittelversorgungskette.
- 6.4 Zahlreiche Handelsakteure in Europa operieren in mehreren Mitgliedstaaten, wodurch diese Unternehmen die Möglichkeit zur Wahl des günstigsten Gerichtsstands („Forum-Shopping“) haben und die einzelstaatliche Gesetzgebung unterlaufen wird. Aufgrund der uneinheitlichen Rechtslage in der EU sind ungleiche Ausgangsbedingungen im Binnenmarkt entstanden. Wenn lediglich die Beziehungen zwischen unmittelbaren Lieferanten und Einzelhändlern rechtlich geregelt sind, wird die Wirksamkeit solcher Rechtsvorschriften zudem dadurch verringert, dass die Einzelhändler für den Lebensmittelkauf Zwischenhändler einschalten, wie dies z. B. in Großbritannien der Fall ist. Dies ist ein weiteres Argument für EU-weit geltende Rechtsvorschriften.
- 6.5 Lieferanten aus Übersee beliefern Einzelhändler in der EU in der Regel auf indirektem Wege über Importeure und sonstige Zwischenhändler. Daher ist oftmals gar nicht bekannt, dass es

21 Regierung des Vereinigten Königreichs, 2016: www.gov.uk/government/publications/groceries-supply-code-of-practice.

22 Der Kodex wurde infolge einer Untersuchung der britischen Wettbewerbskommission ausgearbeitet, der zufolge die Einzelhändler in der Versorgungskette über unverhältnismäßig viel Macht verfügen, wodurch das Risiko in der Versorgungskette weiter nach vorn verlagert wird.

23 Spanischer nationaler Ausschuss für Markt und Wettbewerb, Bericht über die Beziehungen zwischen Herstellern und Händlern im Lebensmittelsektor, 2011.

24 Finnische Wettbewerbsbehörde (FCA): „Aus der Studie der FCA geht hervor, dass die Kaufkraft im Handel mit Gütern des täglichen Verbrauchs auf verschiedene, für den Wettbewerb bedenkliche Weise genutzt wird“ (2012).

25 Französische Wettbewerbsbehörde, Stellungnahme Nr. 12-A-01 vom 11. Januar 2012 zur Wettbewerbssituation im Lebensmitteleinzelhandel in Paris.

26 Italienische Wettbewerbs- und Marktaufsichtsbehörde (AGCM), Untersuchung über den organisierten Großhandel, 2013.

solche Behörden gibt²⁷, und die darüber informierten Akteure haben keinen Zugang zu den meisten Durchsetzungsbehörden, um Abhilfe gegen unlautere Handelspraktiken einzufordern.

7. Forderung nach einem europäischen Netz einzelstaatlicher Durchsetzungsbehörden zur Unterbindung unlauterer Handelspraktiken

7.1 Im Lichte der vorstehenden Bemerkungen fordert der EWSA die Einrichtung eines europäischen Netzes von Durchsetzungsbehörden zur Unterbindung unlauterer Handelspraktiken. Ein EU-rechtliches Verbot unlauterer Handelspraktiken ist aufgrund ihrer spezifischen Merkmale erforderlich und gerechtfertigt, um alle Lebensmittellieferanten - unabhängig von ihrem Niederlassungsort, d. h. auch in Drittstaaten - zu schützen. Um wirksam vorgehen zu können, müssen die dem Netz angehörenden Durchsetzungsbehörden folgende Funktionen wahrnehmen:

- freie Zugänglichkeit für alle Akteure und Interessenträger der Lebensmittelversorgungskette in der EU unabhängig von ihrem geografischen Standort;
- Maßnahmen zum wirksamen Schutz der Anonymität und Vertraulichkeit von Interessenträgern, die Beschwerden über unlautere Handelspraktiken vorbringen wollen;
- Befugnis, von Amts wegen Untersuchungen in Unternehmen hinsichtlich des Missbrauchs von Kaufkraft durchzuführen;
- Befugnis zur Auferlegung finanzieller und anderer Sanktionen gegen die für Verstöße verantwortlichen Unternehmen;
- Koordinierung auf EU-Ebene zwischen den Durchsetzungsbehörden der Mitgliedstaaten;
- Möglichkeit der internationalen Koordinierung mit Durchsetzungsbehörden aus Drittstaaten zur Unterbindung unlauterer Handelspraktiken sowohl innerhalb als auch außerhalb des Binnenmarkts.

7.2 Es sollte das Ziel aller Mitgliedstaaten sein, einzelstaatliche Durchsetzungsstellen einzurichten, die sich mit Beschwerden im Zusammenhang mit unlauteren Handelspraktiken befassen. Für diese Stellen sollten die oben genannten Merkmale als Mindeststandard gelten.

7.3 Legislative Maßnahmen zur Verhütung unlauterer Handelspraktiken können und sollten kosteneffizient sein.

7.4 Das Europäische Parlament ruft die Kommission in seiner EntschlieÙung weiterhin dazu auf, für wirksame Durchsetzungsmechanismen zu sorgen, wie z. B. die Entwicklung und Koordinierung eines „Netzwerks sich wechselseitig anerkennender nationaler Behörden auf EU-Ebene“²⁸.

7.5 Das Britische Institut für internationales und vergleichendes Recht (BIICL) hat der EU die Annahme einer Richtlinie zur Festlegung gemeinsamer Ziele der Durchsetzungsbehörden in den Mitgliedstaaten empfohlen, um unlautere Handelspraktiken zu vermeiden.²⁹

²⁷ Feedback, 2015, ebd.

²⁸ EntschlieÙung des Europäischen Parlaments (2015/2065(INI)), ebd.

²⁹ http://www.biicl.org/documents/872_biicl_enforcement_mechanisms_report_-_final_w_exec_sum.pdf?showdocument=1.

8. Aktuelle bewährte Verfahren in der Wirtschaft zur Verhütung unlauterer Handelspraktiken

- 8.1 Festpreisregelungen oder vertraglich festgelegte Mindestpreisgarantien, die auf fairen Verhandlungen zwischen Käufern und Lieferanten beruhen, bieten den Lieferanten mehr Sicherheit, als wenn sie ihre Produkte auf dem freien Markt verkaufen. Auch wenn Verträge dieser Art den Lieferanten feste Preise garantieren, würde die Festlegung von Produktmengen oder Mindestgarantien jedoch zur Stärkung solcher Verfahren beitragen. Momentan können die Mengen nachträglich geändert und die Waren von den Käufern zurückgewiesen werden, wenn sich die Nachfrage auf dem Markt ändert; dies geschieht zuweilen in letzter Minute, sodass unvorhergesehene Kosten für Wiedervermarktung, Umpacken oder Beseitigung von Lebensmitteln entstehen.
- 8.2 Einige Lieferanten der EU beschäftigen mittlerweile externe Inspektoren, die die Waren bei ihrer Ankunft am Zielort prüfen, um die Geltendmachung unberechtigter Ansprüche auf Zurückweisung von Produkten durch Importeure zu verhindern. Solche Ansprüche werden erhoben, wenn sich Angebot und Nachfrage entgegen der Prognose ändern, sodass sich das Risiko für die Käufer auf den letzten Stufen der Versorgungskette erhöht. Dies ist in gewissem Maße saisonabhängig, denn wenn das Angebot hoch und die Preise daher niedrig sind, ist das Risiko der Lieferanten, dass Ansprüche gegen sie geltend gemacht werden, höher als bei einem knappen Angebot. Der Einsatz externer Inspektoren trägt zwar sicher dazu bei, dass solche Ansprüche auf Zurückweisung von Waren seltener gegen die Exporteure erhoben werden, doch verursachen diese Dienstleistungen zusätzliche Kosten für die Lieferanten, wodurch ihre Möglichkeiten für Investitionen und Innovationen in ihren Unternehmen weiter eingeschränkt werden. Zudem können sich kleinere Lieferanten eine solche Unterstützung im Allgemeinen nicht leisten, sodass ihnen diese Praxis nichts nützt.

9. Alternative Lebensmittelversorgungsketten

- 9.1 Es gibt viele Beispiele für alternative Versorgungsketten, in denen fairere Handelspraktiken herrschen und ein gerechteres Gleichgewicht bei Verteilung oder Umverteilung besteht. Im Bereich der Genossenschaften gibt es einige vielversprechende Ansätze, die jedoch zunehmend durch immer mächtigere Unternehmensgruppen und multinationale Konzerne bedrängt werden.
- 9.2 Um die Lebensmittelversorgungskette in der EU fairer zu gestalten, sind kombinierte Maßnahmen erforderlich: Zum einen muss gegen die Macht der großen Unternehmen in der Versorgungskette angegangen werden, um unlautere Handelspraktiken zu verhindern, und zum anderen muss die gegengewichtige Marktmacht gestärkt werden, indem die Entwicklung von Genossenschaften und alternativen Kanälen für den Vertrieb von Lebensmitteln gefördert wird.
- 9.3 Durch Genossenschaften und Bauernverbände in Europa und in Übersee konnten die Lieferanten ihre Produktionsmengen bündeln, um ihre Verkaufsmacht zu erhöhen, auf Massenmärkte vorzudringen und bessere Preise zu verhandeln. Solche Geschäftsmodelle ermöglichen kleinen Lieferanten eine bessere Kontrolle über die Produktion und Vermarktung ihrer Produkte und bieten eine Alternative zu umfangreichen Wachstumsanstrengungen. Das Europäische Parlament hat die Kommission dazu aufgefordert, entsprechende Geschäftsmodelle zu fördern, „damit [...] [die] Verhandlungsmacht und -position [der Produzenten] in der

Lebensmittelversorgungskette gestärkt werden³⁰. Darüber hinaus ist eine stärkere branchenbezogene und auf die einzelnen Regionen ausgerichtete Förderung der Zusammenarbeit zwischen Erzeugern und Genossenschaften von größter Wichtigkeit³¹.

- 9.4 Mit Modellen der gemeinschaftsunterstützten Landwirtschaft (community-supported agriculture - CSA) und anderen genossenschaftlichen Zusammenschlüssen von Landwirten und Verbrauchern können die Verbraucher unmittelbar einen Beitrag zur Erzeugung der von ihnen verzehrten Lebensmittel leisten. Aus aktuellen Zahlen geht hervor, dass es derzeit 2 776 Modelle der gemeinschaftsunterstützten Landwirtschaft in Europa gibt, die 472 055 Verbraucher mit Lebensmitteln versorgen³². Breiter angelegte „Kisten-Modelle“ für bestimmte Produkte haben ebenfalls den Vorteil kurzer Versorgungsketten, da die Ware entweder direkt an die Verbraucherhaushalte oder an zentrale Abholstellen geliefert wird.
- 9.5 Direkte Absatzwege für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, die von den Landwirten selbst betrieben werden (wie z. B. *Bauernmärkte*), haben einen doppelten Vorteil: Die Erzeuger brauchen keine missbräuchlichen Praktiken zu fürchten, sind autonomer und haben ein besseres Einkommen, während den Verbrauchern frische, authentische und nachhaltige Produkte mit sicherer Herkunft zur Verfügung stehen. In einer Studie³³ wurde belegt, dass Landwirte mit ihren Erzeugnissen weitaus höhere Einkommen erwirtschafteten, wenn sie diese Versorgungsketten anstatt der traditionellen Märkte nutzten. Solche Initiativen sollten mit öffentlichen Mitteln weiter gefördert werden, beispielsweise über Zahlungen im Rahmen der zweiten Säule der GAP, da dadurch Wachstum und Arbeitsplätze geschaffen werden und den Bedürfnissen der Verbraucher Rechnung getragen wird.
- 9.6 Die Mitgliedstaaten sollten Möglichkeiten entwickeln, die Situation der Landwirte und der lokalen Lebensmittelunternehmen durch direkte Verträge mit öffentlichen Stellen im Zuge der Umsetzung der neuen Richtlinien über die Vergabe öffentlicher Aufträge zu verbessern, wobei über die Logik des Höchststrabatts hinausgegangen werden sollte.

30 Entschließung des Europäischen Parlaments (2015/2065(INI)), ebd.

31 [ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 64-72.](#)

32 European CSA Research Group, 2015. *Overview of Community Support Agriculture in Europe*. <http://urgenci.net/wp-content/uploads/2016/05/Overview-of-Community-Supported-Agriculture-in-Europe.pdf>.

33 http://www.foeeurope.org/sites/default/files/agriculture/2015/eating_from_the_farm.pdf.

9.7 Darüber hinaus sollte eine europaweite Informations- und Sensibilisierungskampagne über den Wert von Lebensmitteln auf den Weg gebracht werden. Eine bessere Sensibilisierung der Verbraucher für die Bedeutung der Lebensmittelerzeugung sowie eine stärkere Wertschätzung der Lebensmittel erweisen sich als zunehmend erforderlich und könnten zu faireren Handelspraktiken beitragen.

Brüssel, den 19. Oktober 2016

Georges DASSIS
Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
