

Positionspapier

Freien Wettbewerb im Binnenmarkt gewährleisten –
regionale Handelsbeschränkungen (TSC)
unterbinden



I. Hintergrund

Der freie Warenverkehr im europäischen Binnenmarkt ist die zentrale Säule der Europäischen Union. Unter anderem wird damit Einzelhändlern grundsätzlich die Möglichkeit gegeben, Verbrauchern in Mitgliedsstaaten mit hohem Preisniveau Waren der Lebensmittel- bzw. Markenartikelindustrie günstiger anzubieten, wenn sie diese in Ländern mit niedrigem Einkaufspreisniveau beschaffen können. Die Einzelhändler sorgen so für mehr Wettbewerb, wodurch das Preisniveau in Ländern mit höheren Verbraucherpreisen sinkt. Die Verbraucher profitieren in der Folge von niedrigeren Preisen. Dadurch wird der europäische Binnenmarkt auch im Konsumgüterbereich gestärkt und die Verbraucherwohlfahrt gefördert. Gleichzeitig sinken aber auch die Profite der Lebensmittel- bzw. Markenindustrie.

Die herausragende Bedeutung des freien Warenverkehrs innerhalb des Binnenmarkts unterstreicht auch die Europäische Kommission in ihrer im Mai 2025 veröffentlichten Binnenmarktstrategie. Unter den darin gelisteten zehn größten Hemmnissen für den Binnenmarkt („terrible ten“) sind auch regionale Handelsbeschränkungen, dort Territorial Supply Constraints (TSCs) genannt, aufgeführt. Diese bewirken eine Fragmentierung des Binnenmarktes. Ihr negativer Einfluss auf die Situation der Verbraucher wird deutlich betont und soll behoben werden. Auch vor dem Hintergrund des steigenden externen Drucks durch Zölle und Umbrüche in der internationalen Politik ist die Bedeutung eines funktionierenden Binnenmarktes nicht zu überschätzen.

II. Problem

Der Einzelhandel sieht sich häufig regionsbezogenen wettbewerbsbeschränkenden Vorgaben durch die Industrie ausgesetzt. Zur Sicherung ihrer hohen Gewinnmargen von bis zu 30 Prozent¹ und mehr versucht die Industrie, den freien Handel und Warenverkehr durch Bestimmungen in Lieferverträgen, die Segmentierung des Binnenmarktes durch nationale Vertriebseinheiten und durch faktisches Verhalten einzuschränken. Ganz praktisch soll damit der grenzüberschreitende Bezug und Weitervertrieb von Produkten zwischen den Mitgliedsstaaten des EU-Binnenmarkts unterbunden werden. So sollen die Erträge der Industrie jeweils national maximiert werden, und zwar unabhängig von den tatsächlichen Kosten oder Produktionsstandorten. Die Praxis der Belieferung von Händlern in den Regionen und Mitgliedsstaaten ausschließlich über die jeweils zuständige nationale Vertriebseinheit des Lieferanten ermöglicht es der Industrie, den Weitervertrieb zum Verbraucher weitestmöglich zu kontrollieren und auf bestimmte Regionen zu beschränken. Der damit unterbundene Wettbewerb (insbesondere beim Preis) wirkt sich dabei allein zu Gunsten der Industrie aus - Leidtragende sind die europäischen Verbraucher. Diese Praktiken der Industrie entsprechen im Hinblick auf ihre wettbewerblichen Auswirkungen verbotenen Gebietsbeschränkungen im Sinne des Art. 4 b) der Vertikal-GVO.

Um den grenzüberschreitenden Bezug und Weiterverkauf von Waren zwischen unterschiedlichen Regionen des EU-Binnenmarkts zu unterbinden, setzt die Industrie nach Feststellung des HDE weit verbreitet u. a. die folgenden Instrumente ein:

- Segmentierung des Binnenmarkts mittels nationaler Vertriebsgesellschaften mit individuellen Preislisten und Produktangeboten, an welche die Kunden aus dem jeweiligen Mitgliedsstaat exklusiv verwiesen werden, ohne eine Möglichkeit zu haben, bei anderen nationalen Vertriebsgesellschaften im Binnenmarkt (mit ggf. günstigeren Einkaufspreisen) dieselben Produkte einzukaufen.
- Durchsetzung von vertraglichen Weiterverkaufsverboten seitens der Industrie in den Vertragsverhandlungen, die der Handel aufgrund der Angebotsmacht der Industrie insbesondere bei sog. Must-Have-Produkten akzeptieren muss, um seine Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten.

¹ Berechnungen auf Basis Bundesanzeiger und Geschäftsberichte

- Verpflichtung zur Offenlegung der Weiterverkaufsorte durch Abnehmer; darauf basierende länderspezifische Preisdifferenzierung durch die Industrie.
- Verbot der sprachlichen Anpassung von Verbraucherinformationen zur Beschränkung des Vertriebs auf von der Industrie festgelegte Mitgliedstaaten.
- Durchsetzung der territorialen Vertragsvorgaben mittels Lieferstopps bzw. Mengenbegrenzungen und Warenwirtschaftssystem-Sperren zur Erzeugung von Druck durch out-of-stock-Situationen.
- Mengenbegrenzung oder Bestelldeckelung durch die Industrie zur faktischen Einschränkung des grenzüberschreitenden Weiterverkaufs.

Praxisbeispiele besonders schwerwiegender Formen regionaler Handelsbeschränkungen:

Die EU-Kommission hat im Mai 2024 festgestellt, dass Mondelez durch verschiedene Vereinbarungen und abgestimmte Verhaltensweisen von 2012 bis 2019 Einzelhändler daran gehindert hat, Produkte von Mondelez im EU-Binnenmarkt auch grenzüberschreitend frei zu günstigen Preisen zu beziehen.

Um günstige Verbraucherpreise zu verhindern und eigene Gewinne zu erhöhen, hat Mondelez die folgenden Maßnahmen ergriffen:

- Verpflichtung von Großhändlern bei grenzüberschreitendem Weiterverkauf höhere Preise als im Inland zu verlangen.
- Verbot für Alleinvertriebshändler ohne Genehmigung auf Verkaufsanfragen aus anderen Mitgliedsstaaten zu reagieren.
- Gezielte Nichtbelieferung deutscher Makler zur Verhinderung von Weiterverkäufen in hochpreisige EU-Märkte.
- Einstellung der Warenlieferung in die Niederlande zur Verhinderung von Weiterverkäufen in höherpreisige EU-Staaten.

Die EU-Kommission hat im Mai 2024 festgestellt, dass Mondelez mit diesen Praktiken den Wettbewerb rechtswidrig und auf schwerwiegendste Weise beschränkt und seine Marktmacht missbraucht hat. Die EU-Kommission hat gegen Mondelez eine Geldbuße in Höhe von 337,5 Mio. Euro verhängt.

In vergleichbarer Weise hatte auch der weltgrößte Brauereikonzern Anheuser-Busch InBev billigere Einfuhren von Bier aus den Niederlanden nach Belgien verhindert und wurde von der EU-Kommission im Jahr 2019 mit einer Geldbuße von 200 Mio. belegt.

Beide Fälle stehen exemplarisch für weit verbreitete Praktiken der Lebensmittelindustrie. Es handelt sich um Beispiele besonders schwerwiegender wettbewerbsbeschränkender und daher bekannt gewordener Praktiken. Allein aus diesem Grund wurden sie Gegenstand von kartellrechtlichen Ermittlungen der EU-Kommission und anschließend mit Bußgeldern sanktioniert. Ähnliche Praktiken werden in unterschiedlichen Spielarten und verschiedenem Umfang aber mit der gleichen Zielsetzung auch von anderen Unternehmen der Lebensmittelindustrie gegenüber dem Lebensmitteleinzelhandel zur Anwendung gebracht, können aber nicht immer rechtssicher vom EU-Kartellrecht erfasst werden.



III. Position des HDE

Regionale Handelsbeschränkungen sind wettbewerbsbeschränkend, führen zu Effizienzverlusten und treiben die Kosten für Verbraucher in die Höhe. Der HDE unterstützt daher die Entscheidung der Europäischen Kommission, diese Praktiken als Hemmnis des freien Binnenmarkts zu definieren und fordert sie auf, gegen diese Beschränkungen des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt schnell, effizient und bürokratiearm vorzugehen.

Der Handel hat den Anspruch und auch die Aufgabe, im Binnenmarkt mit den von ihm gekauften und von der Industrie gelieferten Waren nach eigenem Ermessen „Handel treiben“ zu können. Soweit er Eigentümer und/oder Besitzer der Waren ist, muss er auch autonom über ihre Verwendung entscheiden dürfen. Dieser Grundsatz darf auch nicht durch formal-rechtliche Umgehungen ausgehebelt werden. Der Handel ist es, der in der unmittelbaren Vertragsbeziehung zum Verbraucher steht. Er ist mit der unterschiedlichen Zahlungsbereitschaft der Verbraucher innerhalb des Binnenmarktes konfrontiert und trägt auch das Absatzrisiko.

Ansichts der weit verbreiteten Praktiken der Industrie, die der Errungenschaft des gemeinsamen Marktes zuwiderlaufen und ihn in Frage stellen, sollte die Europäische Union die Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit in der Lieferkette garantieren und eine Fragmentierung des Binnenmarkts durch derartige Industriepraktiken verhindern. Die Industrie optimiert mit den Einschränkungen der Vertragsautonomie des Handels wettbewerbswidrig ihren Profit auf Kosten der Verbraucher. Daher sind im Interesse der Konsumenten entsprechende Maßnahmen der Industrie konsequent zu unterbinden.

Der Fokus der Europäischen Union sollte auf der Förderung der Wettbewerbsfreiheit und der Verbraucherwohlfahrt liegen. Mit den regionalen Beschränkungen setzt die Industrie im B2B-Verhältnis höhere Preise durch, die bei einem schrankenlos funktionierenden gemeinsamen Markt nicht durchsetzbar wären. Der Handel ist dann gezwungen, zumindest teilweise diese erhöhten Preise an die Verbraucher weiterzugeben. Unlautere Industriepraktiken können zudem auch zu einem reduzierten Produktangebot führen und auch den Intra-brand-Wettbewerb auf diese Weise weiter beschränken.

Die kartellrechtlichen Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) konnten bereits besonders signifikante und eindeutig wettbewerbsbeschränkende Sachverhalte erfassen. Diese schwerwiegenden Fälle sind dann von der EU-Kommission entsprechend sanktioniert worden. Negative wettbewerbsliche Effekte sowie die Beeinträchtigungen der Verbraucher existieren jedoch weiterhin und sind oft unabhängig von einer bestehenden (relativen) Marktmacht. Die bestehenden kartellrechtlichen Regeln reichen daher in der Praxis nicht aus, um die bestehenden Wettbewerbsbeschränkungen zu beseitigen. Wegen der häufig bestehenden Angebotsmacht der Industrie sind auch Instrumente der Selbstregulierung nicht erfolgsversprechend. Erforderlich sind daher eindeutige und mit abschreckenden Geldbußen versehene Vorgaben, die ohne bürokratische Hürden unkompliziert anzuwenden sind und ein klares Ergebnis liefern.