

14.04.97**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - U - Wi - Wozu **Punkt** der 711. Sitzung des Bundesrates am 25. April 1997

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über den Handel

KOM(96) 530 endg.; Ratsdok. 12740/96

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U),
der Wirtschaftsausschuß (Wi) und
der Ausschuß für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (Wo)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

EU
Wi**1. Grundsätzliches**

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft beabsichtigt, mit dem Grünbuch über den Handel eine Diskussion über die Bedeutung dieses Wirtschaftssektors und die Herausforderungen in Gang zu bringen. Ein solches Vorhaben ist zu begrüßen. Dies gilt vor allem dann, wenn durch diese Diskussion ein Beitrag dazu geleistet wird, dem Handel im Bewußtsein von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft den ihm gebührenden Stellenwert (z. B. aufgrund seines Beitrags zum Bruttoinlandsprodukt, seiner Leistung als Arbeitgeber, seiner Distributionsleistung) zuzuweisen.

Die methodische Aufbereitung der einzelnen Problembereiche bedarf allerdings noch weiterer Konkretisierungen, ehe es zur Festlegung von Maßnahmen durch die Unternehmen, durch die öffentlichen Verwaltungen in den Mitgliedstaaten oder durch die EU selbst kommt.

So ist z. B. im Grünbuch nicht nach verschiedenen europäischen Regionen mit ihren Besonderheiten und deren Ursachen differenziert worden; es konstatiert

Ausgeliefert am 15. APR. 1997

lediglich Unterschiede. Ein allgemeingültiges Leitbild für den Handel gibt es nicht.

Es ist auch fraglich, ob das Grünbuch dem Anspruch der Repräsentativität für diesen Wirtschaftszweig entspricht. So ist z. B. die Handelsvermittlung (Handelsvertreter, Handelsmakler), die dem Handel zugezählt wird, im Grünbuch nicht erwähnt; auch die Probleme des grenzüberschreitenden Handels werden nicht ausreichend abgebildet.

Wünschenswert wäre es darüber hinaus, wenn z. B. eine stärkere Differenzierung des Einzelhandels auf der einen und des Großhandels auf der anderen Seite vorgenommen würde, so daß unterschiedliche Problemstrukturen erkennbar werden, die differenzierte Problemlösungsstrategien ermöglichen. So sieht z. B. eine Wettbewerbs- und Verbraucherpolitik bei Zugrundelegung eines differenzierten Meinungsbildes anders aus als bei Annahme eines konzentrierten marktmächtigen Handels.

Im übrigen ist der statistische Teil des Grünbuches aus deutscher Sicht nicht mehr aktuell bzw. ist in weiten Teilen nicht nachvollziehbar. So beträgt z. B. die Zahl der Unternehmen im Großhandel nach HGZ 1993 rund 118.000, laut EU für 1993 jedoch rund 186.000.

EU
Wi

2. Soziale Bedeutung des Handels

Zum Thema Teilzeit besteht Klärungsbedarf. Im Grünbuch (Rand-Nr. 12) wird ausgeführt, daß ein Drittel aller teilzeitbeschäftigten Frauen lieber eine Vollzeittätigkeit ausüben würde, aber keine entsprechenden Stellen findet.

Nach einer in Nordrhein-Westfalen vorliegenden Untersuchung des ISO-Instituts Köln aus dem Jahr 1995 sind es jedoch lediglich ein Fünftel der Teilzeitbeschäftigten, die gerne in Vollzeit arbeiten möchten, vier Fünftel möchten gerne in Teilzeit bleiben. Wichtig ist aber auch, daß ein Zehntel der Vollzeitbeschäftigten entweder vorübergehend oder dauerhaft in Teilzeit arbeiten wollen.

Die Teilzeitwünsche Vollbeschäftigter bergen damit ein erhebliches Beschäftigungspotential.

In den Niederlanden zeigen z. B. neuere Umfrageergebnisse, daß nur ein verschwindend geringer Teil der Teilzeitbeschäftigten (4 %) an einer längeren Arbeitszeit interessiert ist.

EU
Wi

3. Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich Handel

Es wird die Aussage des Grünbuches (Rand-Nr. 37) nachdrücklich begrüßt, daß Wettbewerbsfähigkeit und Flexibilität des Handels nur dann erhalten werden können, wenn dieser Wirtschaftszweig nicht zu stark durch Vorschriften eingeengt wird. Am förderlichsten für den Handel sind vor Ort vorhandene Marktkenntnisse und Eigeninitiative und nicht zentralisierte Vorschriften.

In den Rand-Nrn. 27 und 38 wird festgestellt, daß das augenfälligste Merkmal des Einzelhandels seine Abhängigkeit von lokalen Verkaufsstellen und der Zwang zur Berücksichtigung lokaler Präferenzen und Vorteile sei.

Es ist aber darauf hinzuweisen, daß Einzelhandel längst nicht mehr nur lokal stattfindet. Selbst mittelständische Unternehmen sind zumindest über die Beschaffungsseite in weltweite Netzwerke eingebunden. Der globale Einkauf muß einerseits schon aus Kostengründen stattfinden, andererseits aber auch zur Sortimentsdifferenzierung.

Es wird im übrigen bekräftigt, daß bei der "Ansiedlung" (einschließlich der Nachbarschaftsläden, des Stadtmarketings und des Citymanagements) und der "Ladenöffnungszeiten", die von Land zu Land unterschiedlich geregelt sind, auch weiterhin das Subsidiaritätsprinzip gelten soll.

Maßnahmen der EU

Konzentration und Wettbewerb im Handel

- EU
Wi
4. Die Aussagen der Kommission zu diesem Kapitel sind oft zu vage und häufig widersprüchlich.
- EU
Wi
5. Bei der Darstellung der Unternehmensstrukturen wird der Verbraucher tendenziell als "Opfer" der Marktentwicklung dargestellt, obwohl gerade sein Nachfrageverhalten diese Entwicklung, wie z. B. bei der Ansiedlung von Einzelhandelsunternehmen auf der "grünen Wiese", entscheidend mit beeinflußt hat.
- EU
Wi
6. Unter Rand-Nr. 21 wird festgestellt, daß die nationalen, europäischen und weltweiten Einkaufsvereinigungen die Macht der großen, mehr oder weniger integrierten Vertriebsgruppen noch gestärkt haben und manchmal die Beziehungen zwischen Herstellern und Händlern stark belasten. Unter Rand-Nrn. 23 ff. wird hingegen die Zusammenarbeit kleiner Unternehmen als Alternative zur Konzentration auf große Unternehmensformen des Einzelhandels gelobt.

Besondere positive Erwähnung findet das Franchising. Hier hätte allerdings problematisiert werden müssen, daß diese Form zwar formal eine unternehmerische Selbständigkeit wahrt und für viele Unternehmen den Einstieg in die Selbständigkeit erst ermöglicht, jedoch auch eine Abhängigkeit zum Franchisinggeber begründet.

EU
Wi7. Verbraucherbelange/Lebensmittelrecht

Zu Recht weist die Kommission in dem Grünbuch (Rand-Nrn. 57 ff.) darauf hin, daß bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern Ängste hinsichtlich der gesundheitlichen Unbedenklichkeit von Lebensmitteln in erheblichem Umfang bestehen. Nicht zuletzt das im Grünbuch kurz erwähnte BSE-Geschehen hat gezeigt, wie wichtig es ist, im Blick auf Lebensmittel und Tiergesundheit Verbraucherschutzfragen den angemessenen Stellenwert einzuräumen. Die Feststellungen und Forderungen des Europäischen Parlaments über den Umgang der Kommission mit dem Problem BSE zeigt deutlich, daß hier Handlungsbedarf für die Kommission besteht.

Um die Besorgnisse von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu zerstreuen, ist darüber hinaus im Lebensmittelrecht eine Kennzeichnung erforderlich, die den Verbraucherinnen und Verbrauchern ermöglicht, eine bewußte Kaufentscheidung im Blick auf bestimmte Zusatzstoffe oder angewandte Lebensmittel-Technologien zu treffen. In besonderer Weise gilt dies für die gentechnisch hergestellten Lebensmittel.

Bei der Kennzeichnung ist insgesamt aber auch den Belangen der kleinen Anbieter Rechnung zu tragen.

EU
Wi8. Verkehrspolitik

Zur Frage des räumlichen Standorts des Handels im städtischen Umfeld (Rand-Nrn. 88 und 89) wird die Problematik von Einkaufszentren an Stadträndern genannt. Ein Beitrag zur Lösung der Fragestellung, wie dabei z. B. die widersprüchlichen Interessen von Umweltzielen, Verkehrsmittelnutzung, Handel und Käuferbedarf miteinander in Einklang gebracht werden könnten, fehlt.

Es wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß ein leistungsfähiger öffentlicher Personennahverkehr insbesondere in den Städten Voraussetzung dafür ist, die Mobilität von Bürgerinnen und Bürgern umweltfreundlich zu gewährleisten und den motorisierten Individualverkehr auf ein vertretbares Maß zu begrenzen. Der öffentliche Personennahverkehr leistet damit einen bedeutsamen Beitrag zur Stärkung der Lebensqualität in den Innenstädten.

EU
Wi9. Energiepolitik

Die Energiepolitik wird in dem Grünbuch (Anhang D, f) nur in zwei kurzen Absätzen angesprochen. Der Informationsgehalt ist deshalb äußerst gering. Es ist auch nur schwer erkennbar, warum gerade diese Aspekte der Energiepolitik aufgegriffen werden.

Es wäre besser gewesen, den Bereich der Energiepolitik, soweit er für den Handel bedeutsam ist, angemessen zu berücksichtigen oder auf eine Darstellung zu verzichten.

Umweltpolitik

- EU
Wi
10. Die Feststellung der Kommission, daß der Handel innerhalb der Produktkette dazu in der Lage ist, sowohl Hersteller als auch Verbraucher zu beeinflussen, wird nicht geteilt. Der Handel fungiert als Mittler zwischen Herstellern und Verbrauchern, wobei er sich hinsichtlich der Auswahl des angebotenen Sortiments vor allem an den Wünschen der Verbraucher orientiert. Durch entsprechende Platzierung und Beratungsdienstleistung kann der Handel sicherlich dazu beitragen, daß umweltfreundlichere Produkte mehr ins Bewußtsein der Verbraucher gelangen. Eine Umwelterziehung kann an dieser Stelle jedoch nicht erfolgen. Hinter der Äußerung der Kommission, der Handel könne Hersteller ermutigen, umweltfreundlichere Produkte zu entwickeln, verbirgt sich häufig die falsche Annahme, daß der Handel aufgrund seiner Marktposition in der Lage ist, gegenüber seinen Vorlieferanten umweltfreundlichere Verhaltens- und Produktionsweisen zu realisieren.
- EU
U
11. Der Bundesrat stellt fest, daß dem Handel dennoch aufgrund seiner Mittlerrolle zwischen Produktions- und Verbrauchsseite eine Schlüsselfunktion beim umweltfreundlichen und nachhaltigen Konsum zukommt.
- Er stellt weiter fest, daß der Stellenwert der Umweltthematik im Handel als zweitgrößtem Wirtschaftszweig innerhalb der EU in diesem Grünbuch nicht im wünschenswerten Umfange berücksichtigt wird. Umweltschutz-Initiativen des Handels als zukünftige Herausforderungen finden kaum Erwähnung. Eigeninitiativen, z.B. Einführung von Umweltmanagementsystemen (Umweltaudit), mehr Information und Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher über die Produkte (Herkunft, Umweltverträglichkeit und Kennzeichnung) oder Übernahme von Verantwortung des Handels für eine nachhaltige Konsumententwicklung werden zu wenig eingefordert.
- EU
U
12. Der Bundesrat begrüßt in diesem Zusammenhang die Aktivitäten der Bundesregierung, im Rahmen einer Erweiterungsverordnung nach § 3 Umweltauditgesetz auch dem Versandhandel die Teilnahme am EU-Umweltaudit (EG-VO 1836/93) zu ermöglichen. Der Bundesrat ist jedoch der Auffassung, daß aufgrund der besonderen Mittlerfunktion des Handels in die Erweiterungsverordnung konkretisierende Regelungen zur Auswahl und Gestaltung von Produkten, zum Transport sowie zum Umgang mit Kunden und Lieferanten aufgenommen werden müssen. Das gleiche gilt für umgehend zu schaffende Regelungen für den Groß- und Einzelhandel.

- EU
U
13. Darüber hinaus bittet der Bundesrat die Bundesregierung, im Rahmen der Weiterentwicklung des Grünbuches der EU zum Handel auf folgendes hinzuwirken:
- Von seiten der EU sollten Initiativen ergriffen werden, um Eigeninitiativen des Handels (z.B. Einführung von Umweltmanagementsystemen, mehr Information und Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher über die Herkunft und Umweltverträglichkeit von Produkten oder Übernahme von Verantwortung für eine nachhaltige Konsumententwicklung) anzustoßen.
- EU
U
14. - Bemühungen zur Stärkung des Europäischen Umweltzeichens (EUZ) sollten grundsätzlich begrüßt werden, dürfen aber nicht auf Kosten nationaler Umweltzeichen erfolgen. Um eine Verwirrung von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu vermeiden, sollte eine einfache (nicht abgestufte) Kennzeichnung erfolgen. Anzustreben ist ein möglichst hohes, von einer unabhängigen Jury festgelegtes, Anforderungsniveau.
- EU
U
15. - Die Entwicklung des Handels ist eine wesentliche Ursache für den allgemein prognostizierten Verkehrszuwachs. Um dennoch eine nachhaltige Entwicklung im Sinne der Agenda 21 zu ermöglichen, sollte bei der Ausgestaltung der Verkehrsinfrastruktur sehr viel stärker als bisher der Schwerpunkt auf die Weiterentwicklung der Schieneninfrastruktur gelegt werden. Zudem sollte eine deutliche Anhebung der Mineralölsteuer angestrebt werden.
- EU
U
16. Mit Sorge nimmt der Bundesrat zur Kenntnis, daß das Grünbuch die Globalisierung des Handels akzentuiert und Handlungsrichtungen vorschlägt, die diesen Trend verstärken könnten.
- Der Bundesrat befürchtet, daß mit solchen Politiken der Konzentration im Handel mit seinen nicht nachhaltigen Folgen, wie der Intensivierung des Güterverkehrs, der Destabilisierung lokaler und regionaler Wirtschaftskreisläufe sowie der Standardisierung und damit dem Verlust regionaler Identitäten, Vorschub geleistet wird.
- EU
U
17. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, im Rahmen des Diskussionsprozesses und der im Ergebnis ggf. zu entwickelnden Maßnahmen die nachfolgenden Eckpunkte zu beachten:
- Im Sinne einer nachhaltig umweltgerechten Entwicklung sollten Maßnahmen vorrangig darauf abzielen, die regionalen und lokalen Handelsbeziehungen zu stärken und bei den Kunden das Bewußtsein für den Wert lokaler und regionaler Wirtschaftskreisläufe zu fördern.

Zur Stärkung der Rolle des Handels in den ländlichen Regionen ist besonders darauf zu achten, daß die Maßnahmen dem Fortbestand selbständiger, kleiner Handelseinrichtungen nicht zuwiderlaufen.

Neue Herausforderungen

EU
Wi

18. Einführung des EURO

Es wird die im Grünbuch (Rand-Nrn. 61 ff.) vertretene Auffassung geteilt, daß die Einführung der gemeinsamen Währung für die Verteilungskette von ausschlaggebender Bedeutung sein wird. Dabei werden Aufklärungskampagnen allein jedoch nicht ausreichen. Richtig ist, daß die Anlaufprobleme mit der Einführung der neuen Noten und Münzen ganz überwiegend in den Geschäften des Einzelhandels stattfindet. Aus Gründen der Kundenbindung und -zufriedenheit hat der Handel daher ein Eigeninteresse daran, den Übergang von der nationalen Währung auf den EURO für den Kunden so hilfreich wie möglich zu gestalten.

Die Kommission darf dabei nicht übersehen, daß eine durchgängige und zwingend vorgeschriebene doppelte Preisauszeichnung beträchtliche Mehrkosten bei den Handelsunternehmen verursachen wird. Auch die Preistransparenz würde dadurch nicht erhöht.

EU
Wi

19. Telekommunikation

Die neuen Informations- und Kommunikationstechniken verändern die Handelstätigkeit über die gesamte Wertschöpfungskette. Sie verändern die Geschäftsbeziehungen des Handels zu den Lieferanten, zu anderen Geschäftspartnern und zu den Verbrauchern.

Zu den sich daraus ergebenden rechtlichen Konsequenzen gehört, daß die engen Regulierungen des Rundfunkrechts auf Teleshopping nur mit Einschränkungen anwendbar sind. Bezüglich der Überarbeitung der Richtlinie 89/552/EWG "Fernsehen ohne Grenzen" wird begrüßt, daß die wirtschaftlichen Aspekte des Teleshoppings angemessen berücksichtigt worden sind.

Die Sicherheit im Internet, vor allem im Bereich der Zahlungssysteme, ist ein zentrales Thema für die weitere Entwicklung von Online-Verkäufen. Im globalen Netz macht es wenig Sinn, sich auf nationale Regulierungen zu beschränken. Die Kommission sollte daher nach Auffassung der Länder umgehend für einen einheitlichen, aber auf das absolut Notwendige beschränkten, europäischen Rechtsrahmen sorgen.

Ländliche Umgebung und städtisches Umfeld

EU
Wo

20. Der Einzelhandel hat aufgrund seiner Fähigkeit, urbane Dichte zu erzeugen, für viele Menschen attraktiv zu sein und sich mit anderen städtischen Nutzungen zu

multifunktionalen Stadtzentren zu verbinden, einen zentralen Stellenwert für die Stadtentwicklung. Vitale Innenstädte oder attraktive städtische Nebenzentren sind ohne eine ausreichende Ausstattung mit Handelseinrichtungen nicht funktionsfähig.

Vor allem in den letzten Jahren unterliegt der Wirtschaftsbereich Handel in allen Staaten Europas - in jeweils spezifischer Intensität - einem gravierenden Strukturwandel. Dieser Strukturwandel hat die quantitativen und qualitativen Merkmale des Handels in den Städten und Dörfern maßgeblich verändert. Für die Stadtentwicklung ergeben sich dabei Deformationen in struktureller (Schwächung lokaler Verantwortlichkeit und Handlungsfähigkeit) und räumlicher Hinsicht (Umsatz- und Flächenexpansion, vor allem an peripheren Handelsstandorten).

Zusammengenommen wirken der "Maßstabssprung" und die räumliche Dezentralisierung im Einzelhandel zu großen Teilen antiurban und stadtauflösend. Zugleich erzeugen diese Trends in relevantem Umfang zusätzlichen motorisierten Einkaufsverkehr und stehen aufgrund ihres hohen spezifischen Flächenverbrauchs im Widerspruch zu einer nachhaltigen Stadtentwicklung.

Vor diesem Hintergrund ist das Ziel einer integrierten Einzelhandelspolitik die Stärkung des Einzelhandels in gewachsenen städtischen und dörflichen Strukturen. Dabei nimmt die Stadtverträglichkeit und Attraktivität des Einzelhandels mit wachsendem Anteil von Klein- und Mittelunternehmen des Einzelhandels zu. Ziel ist, die Handelsfunktion in der Innenstadt und in den Wohngebieten im Interesse einer nachhaltigen, dauerhaften Sicherung des Lebens- und Wirtschaftsstandortes Stadt zu festigen.

Vor diesem Hintergrund nimmt der Bundesrat im einzelnen wie folgt Stellung:

- EU
Wo
21. Der Bundesrat stimmt mit den Ausführungen des "Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über den Handel" in den Kapiteln 3.1 "Ländliche Umgebung" und 3.2 "Städtisches Umfeld" grundsätzlich überein. Er regt allerdings an, die zentrale Bedeutung des Handels für die Innenstadtentwicklung noch stärker zu verdeutlichen. Zugleich sollte auf die Notwendigkeit hingewiesen werden, im Interesse einer nachhaltigen Stadtentwicklung (Verkehrsvermeidung, Flächensparsamkeit, etc.) städtebaulich integrierte Einzelhandelsstrukturen zu erhalten und zu schaffen.
- EU
Wo
22. Der Bundesrat sieht eine der wesentlichen Ursachen für die räumliche Peripherisierung des Einzelhandels in einer unzureichenden Anrechnung von Standortkosten im städtischen Außenbereich. Eine auch in wirtschaftspolitischer Hinsicht erstrebenswerte Wettbewerbsgleichheit von Unternehmen kann nur durch die Einbeziehung aller spezifischen Standortkosten hergestellt werden. Der Bundesrat regt an, in Fallstudien oder Machbarkeitsuntersuchungen Möglichkeiten zu prüfen, wie auf der Basis einer systema-

tischen Wirkungsprüfung entsprechende Kosten quantifiziert und angerechnet werden können.

EU
Wo 23. Um die zum Teil sehr unterschiedlichen Erkenntnisse und Erfahrungen hinsichtlich der sektoralen und räumlichen Struktur des Handels in den Mitgliedstaaten europaweit nutzen zu können, regt der Bundesrat ein Forschungsprojekt zur Thematik "Einzelhandel in den europäischen Städten" an. Im Rahmen einer solchen Studie könnten auch die Probleme im Grenzbereich unterschiedlicher Staaten thematisiert werden.

EU
Wo 24. Der Bundesrat weist anlässlich des Grünbuches noch einmal darauf hin, daß im Bereich des Bau- und Planungsrechts das Subsidiaritätsprinzip gilt. Dieses Prinzip ist auch bei der Umsetzung der o.g. Vorschläge des Bundesrates zu berücksichtigen.

EU
Wi 25. Schlußbemerkung

Das Grünbuch hätte im Interesse einer besseren Übersichtlichkeit deutlich gestrafft werden können. Das betrifft insbesondere den Teil IV. Er enthält viele rein deskriptive Passagen und ex post-Analysen, die den Blick auf die wichtigen Aussagen verstellen.

Das Grünbuch besteht im übrigen in wesentlichen Teilen lediglich aus der Beschreibung des Status quo. Dementsprechend wird oft nicht deutlich, ob und in welcher Form bzw. mit welchen Maßnahmen die Kommission eingreifen und ob sie sich wirklich auf grenzüberschreitende Belange beschränken will.

Letzteres sollte bei einer weiteren Konkretisierung Maxime der Kommission sein.