

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund

Gemäß der Mitteilung der Kommission „Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Ergebnisse und Ausblick“¹ gehört die Handelsvertreter-Richtlinie (im Folgenden die „Richtlinie“) zu den Rechtsvorschriften, die einer Bewertung unterzogen werden sollten. Sie wurde nämlich seit ihrem Inkrafttreten im Jahr 1986 noch nie evaluiert, obwohl es durchaus wissenswert wäre, ob sie für die Interessenträger noch relevant ist und wie es um ihren EU-Mehrwert bestellt ist. Bei dieser Evaluierung wird daher der Frage nachgegangen, was die Richtlinie zu leisten vermag. Ferner wird untersucht, ob sie noch ihren Zweck erfüllt, die Verwirklichung der angestrebten Ziele zu vertretbaren Kosten gewährleistet, relevant und kohärent ist sowie einen EU-Mehrwert aufweist.

Die Richtlinie ist für einen großen und ständig wachsenden Markt in den vielfältigsten Branchen maßgeblich. Schätzungen zufolge gab es 2012 etwa 590 000 Handelsvertreter in der EU. Praktisch alle waren KMU, erwirtschafteten zusammen einen Umsatz von 260 Mrd. EUR (ca. 3 % des Gesamtumsatzes des Handels) und sicherten über 1 Mio. Arbeitsplätze. Ihnen stehen auf dem Handelsvertretungsmarkt geschätzte 1,7 Mio. Unternehmen gegenüber, wiederum zu 88 % KMU.

In den EU-Mitgliedstaaten waren die Rechte und Pflichten von Handelsvertretern und ihren Unternehmen in der Vergangenheit unterschiedlich geregelt, wodurch es zu Rechtsunsicherheit kam und es sich in der Praxis für die Marktakteure schwierig gestaltete, Handelsvertretungen in verschiedenen Mitgliedstaaten einzusetzen. Vor diesem Hintergrund wurde mit der 1986 erlassenen Richtlinie generell angestrebt, einen Binnenmarkt für Handelsvertretungen zu schaffen und Hindernisse für die grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit von Handelsvertretern und ihren Unternehmen zu beseitigen. Konkret wird durch die Richtlinie Folgendes harmonisiert: die Rechte und Pflichten der Handelsvertreter und ihrer Unternehmen, die Vergütung der Handelsvertreter sowie Abschluss und Beendigung des Handelsvertretervertrages, insbesondere der Anspruch auf Ausgleich oder Schadensersatz bei Vertragsende.

Methodik

Bei dieser Evaluierung wird die Funktionsweise der Richtlinie bewertet und dabei untersucht, ob ihre Ziele erreicht wurden und sie heute noch ihren Zweck erfüllt. Die Richtlinie wird anhand der folgenden Kriterien evaluiert: 1. Wirksamkeit, 2. Effizienz, 3. Relevanz, 4. EU-Mehrwert und 5. Kohärenz mit anderen Maßnahmen.

„Harte“ Wirtschaftsdaten, auf die sich diese Bewertung stützen könnte, waren kaum vorhanden. Für den Zeitraum vor und nach Erlass der Richtlinie gibt es keinerlei Statistiken und sonstige quantitative Daten zum Handelsvertretungsmarkt.² Daher ist eine kontrafaktische oder komparative Analyse zumindest in quantitativer Hinsicht praktisch unmöglich. Dies trifft vor allem für die quantitativen Daten zu, die für eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse der Richtlinie benötigt würden. Zur Untermauerung der Ergebnisse dieser Evaluierung stützte man sich bei der Auswertung auf eine auf Interessenträger zugeschnittene öffentliche Konsultation und auf eine getrennte Konsultation der Mitgliedstaaten. Mit dem Konsultationsprozess wollte man Erkenntnisse über Funktionsweise und Mehrwert der

¹ COM(2013) 685.

² Eurostat-Daten zum Handelsvertretungsmarkt existieren erst seit 2008.

Richtlinie gewinnen und eine Einschätzung über die Zukunft der Richtlinie ermöglichen. Bei den übrigen Informationsquellen handelte es sich um Eurostat-Daten sowie um Informationen und Daten, die von Verbänden sowie von Wissenschaftlern bereitgestellt wurden.

Ergebnisse

Wirksamkeit: Was die Förderung der grenzüberschreitenden Geschäftstätigkeit betrifft, so wird die Richtlinie ihrem Ziel gerecht. Langfristige Wirtschaftsdaten zur Untermauerung dieser Schlussfolgerung liegen nur für zwei Länder (Deutschland und Österreich) vor. Allerdings wird dieses Ergebnis durch die überwiegend einhelligen Rückmeldungen bestätigt, die während der öffentlichen Konsultation von den Interessenträgern eingingen. Auch die meisten Mitgliedstaaten, die an der Konsultation teilgenommen haben, geben an, dass die Richtlinie ihre Funktion gut erfüllt.

Effizienz: Da keine quantitativen Daten aus dem Zeitraum vor und nach dem Erlass der Richtlinie vorliegen, ist man bei der Analyse der Effizienz weitgehend auf qualitative Daten und Informationen angewiesen. Davon ausgehend wurde festgestellt, dass die mit der Richtlinie verbundenen Kosten begrenzt sind und sich in tragbarem Rahmen bewegen. Durch die Richtlinie entsteht zwar kein Verwaltungsaufwand, sie verursacht aber möglicherweise höhere operative Kosten für Unternehmen in den Ländern, in denen Handelsvertretungen zuvor nicht geregelt waren (z. B. Vereinigtes Königreich, Irland und Schweden). Die Richtlinie fördert die grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit, was mit erheblichen Vorteilen auf operativem und kommerziellem Gebiet einhergeht. Im Allgemeinen verursacht die Richtlinie mehr Nutzen als Kosten, wie eine Kosten-Nutzen-Analyse zeigt, die auf der Unternehmensebene vorgenommen wurde und auf den Antworten aus der Konsultation der Interessenträger beruht.

Relevanz: Die mit der Richtlinie verfolgten Ziele und ihre Bedeutung für die Schaffung und Erhaltung eines Binnenmarkts für Handelsvertretungen sind nach wie vor relevant. Der Markt für Handelsvertretungen wächst weiter und das Geschäftsmodell ist vor allem für KMU, die im Ausland tätig werden möchten, trotz neuartiger alternativer Vertriebskanäle wie dem Online-Handel immer noch attraktiv. Die Rückmeldungen der Interessenträger und der Mitgliedstaaten liefern die Bestätigung für die Relevanz der Richtlinie.

EU-Mehrwert: Die Richtlinie bietet aufgrund des von ihr gewährleisteten Harmonisierungsgrades weiterhin einen Mehrwert für den Binnenmarkt. Die durch die Richtlinie geschaffenen Vorteile bestehen nach wie vor, was insbesondere den KMU zugutekommt. Auch die Verbraucher profitieren von einem EU-weiten Rahmen für Handelsvertretungen. Er ermöglicht es ihnen nämlich, anderenfalls im Inland nicht erhältliche Produkte und Ware zu beziehen.

Diese Ansichten wurden von den Interessenträgern bestätigt. Die meisten Marktteilnehmer waren wegen der mit einer etwaigen Aufhebung der Richtlinie einhergehenden Risiken besorgt. Ihrer Auffassung nach ist der mit einem Binnenmarkt für Handelsvertretungen verbundene Nutzen nur dann gesichert, wenn die Richtlinie das aktuelle Harmonisierungsniveau weiterhin EU-weit gewährleistet. Konkret befürchten sowohl die Vertreter als auch die meisten Unternehmen, dass es ohne harmonisierte europäische Rechtsvorschriften künftig bei Anpassungen der Regelungen in einigen Mitgliedstaaten zu einer zunehmenden Fragmentierung kommen könnte, was für KMU (Vertreter und Unternehmen) problematisch wäre, die Handelsvertretungsdienste grenzübergreifend anbieten bzw. in Anspruch nehmen.

Kohärenz mit anderen Maßnahmen: Das mit der Richtlinie verfolgte Ziel, die grenzüberschreitenden Handelsvertretungstätigkeiten zu erhöhen, steht im Einklang mit den

allgemeinen Zielsetzungen des Binnenmarkts. Mit einer Richtlinie zur Förderung der Handelsvertretungen wird aufgrund der Besonderheiten von Handelsvertretern und ihren Unternehmen auch die KMU-Politik der Kommission unterstützt. Der Evaluierung zufolge dürften keinerlei Konflikte mit anderen Politikbereichen bestehen.

Aus der Evaluierung folgt, dass die Richtlinie ihren Zielen gerecht wird und ihre Funktion gut erfüllt. Die Richtlinie bringt mehr Nutzen als Kosten, ist nach wie vor relevant und weist immer noch einen EU-Mehrwert auf. Aufgrund dieser Erkenntnisse wird eine Beibehaltung der Richtlinie in ihrer derzeitigen Form empfohlen.