

giz

European Commission  
Directorate-General for Competition  
Unit A1  
Antitrust Registry  
1049 Bruxelles /Brussel  
Belgique /België  
e-mail [COMP-HBERs-REVIEW@ec.europa.eu](mailto:COMP-HBERs-REVIEW@ec.europa.eu)

Sandra Koch/ GIZ Bonn  
T +49 228 4460-1957  
E [Sandra.koch@giz.de](mailto:Sandra.koch@giz.de)

Dr. Christina Mühlhans/ GIZ Eschborn  
T +49 6196 79 2508  
E [Christina.muehlhans@giz.de](mailto:Christina.muehlhans@giz.de)

Ihr Zeichen HT.5454  
Unser Zeichen StS 05

26. April 2022

## **Beitrag zur öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission im Rahmen der Überarbeitung der Horizontal-Gruppenfreistellungsverordnungen und der Horizontal-Leitlinien – Reference Number: HT.5454**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir, die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH („GIZ“), danken der Europäischen Kommission für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zu den am 1. März 2022 vorgelegten Entwürfen für eine Änderung der Horizontal-GVO und der Horizontal-LL.

Die GIZ ist ein gemeinnütziges Bundesunternehmen und unterstützt die deutsche Bundesregierung dabei, ihre entwicklungspolitischen Ziele zu erreichen. Als Dienstleister der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung und der internationalen Bildungsarbeit setzt die GIZ Projekte in rund 120 Ländern um. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist Hauptauftraggeber der GIZ. Die GIZ setzt in stetig wachsendem Maße Vorhaben um, die von der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer Programme der Entwicklungszusammenarbeit sowie der internationalen Hilfe und der Außen- und Sicherheitspolitik beauftragt oder kofinanziert werden.

Die GIZ verfolgt – wie auch die anderen Durchführungsorganisationen der Mitgliedsstaaten – einen umfassenden Ansatz zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen und ist dabei unter anderem in folgenden Sektoren tätig: Klima, Umwelt, Ländliche Entwicklung und Agrarwirtschaft, Nachhaltige Infrastruktur, Sicherheit, Wiederaufbau, Soziale Entwicklung, Staat und Demokratie, Wirtschaft und Beschäftigung. Dabei bedient sie sich verschiedener vertraglicher Modalitäten und Kooperationsformen, die regelmäßig auch die enge Zusammenarbeit mit unionsansässigen Unternehmen beinhaltet, etwa in Form von Brancheninitiativen oder Multi-Akteurs-Partnerschaften. Zum Beispiel pilotiert die GIZ im Auftrag des BMZ

Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft Bonn und Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 32 + 36  
53113 Bonn, Deutschland  
T +49 228 44 60-0  
F +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1 - 5  
65760 Eschborn, Deutschland  
T +49 61 96 79-0  
F +49 61 96 79-11 15

E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)

Amtsgericht Bonn  
Eintragungs-Nr. HRB 18384  
Amtsgericht Frankfurt am Main  
Eintragungs-Nr. HRB 12394  
USt-IdNr. DE 113891176  
Steuernummer 040 250 56973

Vorsitzender des Aufsichtsrats  
Staatssekretär Jochen Flasbarth

Vorstand  
Tanja Gönner (Vorstandssprecherin)  
Ingrid-Gabriela Hoven  
Thorsten Schäfer-Gümbel

Commerzbank AG Frankfurt am Main  
BIC (SWIFT): COBADEFFXXX  
IBAN: DE45 5004 0000 0588 9555 00

mit Unternehmen des deutschen Einzelhandels Maßnahmen, um existenzsichernde Löhne im Bananensektor zu fördern (vgl. [Bundeskartellamt - Homepage - Nachhaltigkeit im Wettbewerb erreichen – Bundeskartellamt schließt Prüfung von Brancheninitiativen ab](#)).

Mit dem vorliegenden Beitrag möchten wir zu dem aktuellen Entwurf der neuen Horizontalleitlinien Stellung nehmen und Ergänzungen zum Kapitel 9 Nachhaltigkeitsvereinbarungen anregen, die aus unserer Sicht der Erreichung der in vielerlei Hinsicht kongruenten Ziele der Europäischen Kommission und der GIZ zuträglich sind.

## **1. Grundsätzliche Anmerkung**

Die GIZ begrüßt die Vorschläge der Kommission zur Änderung der Horizontal-Leitlinien und insbesondere die Einführung des Kapitels 9 zu „Nachhaltigkeitsvereinbarungen“. Mit den vorgeschlagenen Änderungen zu den Horizontal-Leitlinien wird dem Bedürfnis, Rechtssicherheit für Projekte zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen zu erlangen, bereits in vielen Punkten Rechnung getragen.

Vor dem Hintergrund der herausragenden Bedeutung des Themas Nachhaltigkeit und der Notwendigkeit, die Anstrengungen zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen in Zukunft noch weiter zu steigern, wäre es aus Sicht der GIZ sehr wünschenswert, bei zukünftigen Überarbeitungen auch die Einführung einer eigenen **GVO Nachhaltigkeit** in Erwägung zu ziehen.

## **2. Nachhaltigkeitsvereinbarungen**

### **2.1 Soziale und wirtschaftliche Aspekte von Nachhaltigkeit**

Die GIZ begrüßt es sehr, dass in den geänderten Leitlinien neben dem Umweltschutz als Ziel von Nachhaltigkeitsvereinbarungen auch die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte von Nachhaltigkeit berücksichtigt werden. Aus Sicht der GIZ sind diese Aspekte ebenso wichtig, wie die ökologischen Ziele von Nachhaltigkeitsvereinbarungen, und sollten daher in gleichem Maße Erwähnung finden.

In zahlreichen Formulierungen und Beispielen der Leitlinien wird allerdings allein auf die Auswirkungen und Ziele von Nachhaltigkeitsvereinbarungen zum Schutz der Umwelt und des Klimas abgestellt. Daher möchten wir vorschlagen, neben der beispielhaften Nennung der ökologischen Nachhaltigkeitsziele immer auch soziale und wirtschaftliche Auswirkungen und Ziele in den Blick zu nehmen (z.B. Rz. 545, 552, 554, 562, 578). Als Beispiel für eine sozial nachhaltige Produktion könnte zum Beispiel auf eine

Produktion mit existenzsichernden Löhnen und ohne Kinderarbeit verwiesen werden (z.B. Rz. 561, 578).

Darüber hinaus sollte explizit erwähnt werden, dass die Möglichkeit zur Erwirtschaftung von "existenzsichernden Löhnen und Einkommen" ein Menschenrecht ist (Rz. 543). Dies entspricht auch dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über die Sorgfaltspflicht im Bereich der Nachhaltigkeit von Unternehmen vom 23. Februar 2022. Dort ist in Annex, Part I Nummer 17 aufgeführt, dass existenzsichernde Einkommen zu den Menschenrechten zu zählen sind.

Existenzsichernde Löhne und Einkommen sollten auch unter Ziffer 9.4.3.3. als Beispiel für kollektive Vorteile aufgeführt werden, da sie zu stabilen globalen Lieferketten beitragen. Wenn im Rahmen der Produktion bestimmter Rohstoffe keine existenzsichernden Löhne erzielt werden können und daher Produzenten diesen Sektor aufgeben, sind Quantität und Qualität der globalen Rohstoffversorgung gefährdet. Umgekehrt führen existenzsichernde Löhne und Einkommen dazu, dass Produzenten langfristig in die Produktion investieren und die Aufrechterhaltung der Lieferketten sicherstellen. Damit haben existenzsichernde Löhne Auswirkungen auf die Lebensbedingungen in den Produktionsländern, aber auch auf die Verbraucher in der EU und weltweit.

Die unter Ziffer 9.6. genannten Beispiele befassen sich ebenfalls nur mit ökologischen Nachhaltigkeitszielen. Daher wäre die Ergänzung um ein Beispiel, welches weitere Aspekte von Nachhaltigkeit in den Blick nimmt, sehr wünschenswert. Ein mögliches Beispiel für eine Nachhaltigkeitsvereinbarung zur Unterstützung existenzsichernder Löhne ist das bereits erwähnte „Bananen-Projekt“ der GIZ mit Unternehmen des deutschen Einzelhandels: [Bundeskartellamt - Homepage - Nachhaltigkeit im Wettbewerb erreichen – Bundeskartellamt schließt Prüfung von Brancheninitiativen ab.](#)

## **2.2 Soft Safe Harbour (Rz. 572 ff.)**

Die Leitlinien zum „soft safe harbour“ sollten klarer gefasst werden, um den Akteuren im Zusammenhang mit Nachhaltigkeitsvereinbarungen eine größere Rechtssicherheit zu bieten. Dabei möchten wir auf folgende, aus unserer Sicht nicht ausreichend klare Formulierungen Bezug nehmen:

Die Kriterien, welche gegen eine Wettbewerbsbeschränkung sprechen, werden als „soft safe harbour“ bezeichnet, wobei für uns nicht deutlich wird, was diese Kriterien von anderen „safe harbour“ unterscheidet.

Es wird außerdem nicht deutlich, ob bei Vorliegen aller Voraussetzungen regelmäßig davon auszugehen ist, dass die betreffende Vereinbarung nicht

unter Art. 101 Abs. 1 AEUV fällt. Zunächst heißt es, ein Verstoß sei „unwahrscheinlich“ (Rz. 572), später wird von der Nichteinhaltung „einer oder mehrerer“ Kriterien gesprochen und im Satz danach von „einigen“ nicht erfüllten Voraussetzungen (Rz. 574). Um ein größeres Maß an Rechtssicherheit für die Anwender zu gewähren, wäre eine eindeutigere Formulierung wünschenswert, die zumindest klarstellt, dass bei Vorliegen aller Voraussetzungen in der Regel angenommen werden kann, dass keine wettbewerbsbeschränkenden Auswirkungen vorliegen.

Als sechste Voraussetzung ist im Kriterienkatalog vorgesehen, dass der Nachhaltigkeitsstandard nicht zu einem „erheblichen“ Preisanstieg oder zu einer „erheblichen“ Einschränkung der Auswahl der auf dem Markt erhältlichen Produkte führen darf. Der Bewertungsmaßstab der „Erheblichkeit“ bleibt jedoch unklar.

### **2.3. Bewertung der Auswirkungen von Nachhaltigkeitsvereinbarungen auf den Wettbewerb (Rz 575)**

In Rz 575 wird ausgeführt, dass bei einem erwarteten erheblichen Preisanstieg oder einer erheblichen Einschränkung der Produktauswahl eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs anzunehmen und eine Freistellung nach Art. 101 Abs. 3 AEUV zu prüfen ist. Eine Reduzierung des Angebots bzw. eine Preissteigerung kann jedoch auch auf die Verbesserung der Produktqualität oder der Umwelt- und Arbeitsbedingungen zurückzuführen sein, ohne dass eine Absprache über Preise oder Produktmengen vorliegt (vgl. Fn 325). So ist möglich, dass durch wettbewerbliche Prozesse umweltschädliche Produkte und Technologien abgelöst werden oder Produkte sich verteuern, weil sie nunmehr nachhaltig produziert werden, ohne dass Preisabsprachen oder Mengenabsprachen ursächlich hierfür sind.

Daher muss maßgeblich die Wirkung einer Nachhaltigkeitsvereinbarung betrachtet werden: Sofern die Vereinbarung selbst nicht die Preiserhöhung oder die Einschränkung des Angebots bewirkt, sondern weiterhin ein wesentlicher Preis- und Produktwettbewerb stattfindet, liegt u.E. keine wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung vor. Dies muss auch bei unilateral beschlossenen Preiserhöhungen oder Produktänderungen durch die beteiligten Unternehmen gelten. Bei einer Vereinbarung zu preisrelevanten Faktoren käme es jedoch auf eine Freistellung gemäß Art. 101 Abs. 3 AEUV an.

Dies entspricht den Ausführungen zu Industriestandards: In der Regel wird angenommen, dass sich diese nicht auf die Preise auswirken und daher keine wettbewerbsbeschränkenden Auswirkungen haben (Rz 526). Eine Wettbewerbsbeschränkung ist in der Regel nur zu erwarten, wenn sich die

Vereinbarungen tatsächlich auf wettbewerbsrelevante Klauseln beziehen (Rz 531).

Anknüpfend an die Ausführungen in Fn 304 des Entwurfs sollte daher in Rz 575 klargestellt werden, dass eine Preiserhöhung oder ein reduziertes Angebot, immer dann kartellrechtlich unbedenklich sind, wenn nicht nachgewiesen werden kann, dass die Preiserhöhungen oder die Reduzierung des Angebots tatsächlich auf wettbewerbsbeschränkenden Absprachen der Kooperationspartner beruhen (z.B. im Falle einer Abstimmung der Kooperationspartner, dass die mit bestimmten Initiativen einhergehenden Kostensteigerungen in einer bestimmten Art und Weise an die nachgelagerte Wirtschaftsstufe weitergeben werden sollen). Sinnvoll und angemessen wäre also eine Vermutung für die Unbedenklichkeit von Preiserhöhungen bzw. die Reduzierung des Angebots, sofern der Nachweis wettbewerbsbeschränkender Absprachen gerade nicht geführt werden kann. Ungewissheiten, worauf Preiserhöhungen bzw. die Angebotsreduzierung zurückzuführen sind, sollten also nicht zu Lasten von Nachhaltigkeitsinitiativen gehen. Dies steht nach unserem Dafürhalten auch im Einklang mit dem Grundprinzip, dass die wettbewerbsbeschränkenden Auswirkungen von den Behörden/Gerichten nachgewiesen werden müssen. Daher sollte eine Wettbewerbsbeschränkung nur angenommen werden, wenn die Preiserhöhung bzw. die Reduzierung des Angebots Ausfluss etwaiger wettbewerbsbeschränkender Absprachen zwischen den Kooperationspartnern sind, nicht aber wenn die Überprüfung ergibt, dass es sich hierbei lediglich um Nebeneffekte der Verbesserung der Produktqualität oder der Umwelt- und Arbeitsbedingungen handelt.

#### **2.4 Kollektive Vorteile (Ziffer 9.4.3.3.)**

Es ist sehr begrüßenswert, dass durch die Ergänzung der Leitlinien ausdrücklich ein Bewertungsmaßstab für Art. 101 Abs. 3 AEUV eingeführt wird, bei welchem auch kollektive Vorteile Berücksichtigung finden. Für Nachhaltigkeitsinitiativen sind häufig gerade die kollektiven Vorteile von besonderer Bedeutung.

Allerdings ist es nicht sachgerecht, dass kollektive Vorteile nur auf dem Markt der Verbraucher zur Bewertung herangezogen werden sollen. Das unter Rz 604 genannte Beispiel zeigt aus unserer Sicht, dass die kollektiven Vorteile umfassender verstanden werden müssen. Gerade Klimaschutz und Umweltschutz haben weltweite Auswirkungen und daher sollten auch kollektive Vorteile in diesem Bereich in den Produktionsländern bei der Bewertung von Nachhaltigkeitsvereinbarungen berücksichtigt werden können. Ebenso sollten in einer Welt der globalisierten Märkte auch kollektive soziale und wirtschaftliche Auswirkungen in den Produktionsländern Berücksichtigung finden. Wenn kollektive Vorteile nur für den Markt der

Seite 6/6, 26. April 2022

Verbraucher berücksichtigt werden, bleiben ganz erhebliche Aspekte von Nachhaltigkeitsvereinbarungen außer Betracht. Ein Verweis auf individuelle „non use-benefits“ für die Berücksichtigung von kollektiven Vorteilen auf anderen Märkten scheint daher nicht sachgerecht.

Anders als in Rz 605 angenommen, sollten kollektive Vorteile aus unserer Sicht nicht nur bei einer *erheblichen* Marktabdeckung Berücksichtigung finden können. Selbst wenn bei einer geringen Marktabdeckung die kollektiven Vorteile ebenfalls gering sein werden, sollte eine erhebliche Marktabdeckung nicht zum Kriterium für die Freistellung einer Wettbewerbsbeschränkung durch kollektive Vorteile gemacht werden.

Zum einen hätte dies zur Konsequenz, dass für die Bewertung einer Einzelfreistellung widersprechende Kriterien angewandt werden: eine *geringe* Marktabdeckung, um den wesentlichen Wettbewerb nicht auszuschließen, aber eine *erhebliche* Marktabdeckung, um kollektive Vorteile berücksichtigen zu können.

Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass umfangreiche Auswirkungen für das Kollektiv nur durch sukzessive Veränderungen zu erreichen sind. Auch kleine Beiträge zu Erreichung von Nachhaltigkeitszielen sind wichtig, um schrittweise größere Ziele und umfangreiche kollektive Vorteile zu erreichen.

Wir würden es sehr begrüßen, wenn unsere Anmerkungen bei der Überarbeitung der Leitlinien zu Nachhaltigkeitsvereinbarungen Berücksichtigung finden könnten.

Mit freundlichen Grüßen

i.V. Sandra Koch  
Rechtsanwältin  
Stabsstelle Recht und Versicherung

i.V. Dr. Christina Mühlhans  
Rechtsanwältin (Syndikusrechtsanwältin)  
Stabsstelle Recht und Versicherung

(elektronisch versandt, daher ohne Unterschriften)