

Entwurf der überarbeiteten Vertikal-GVO nebst Leitlinien

Stellungnahme des ZDK



1 Zum ZDK

Der Zentralverband Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe e.V. (ZDK) ist die berufsständische Interessenvertretung der Autohäuser und Werkstätten in Deutschland. Dem Verband gehören alle 14 Landesverbände und 35 Fabrikatsvereinigungen an. Mitglieder der jeweiligen Fabrikatsvereinigungen sind die Vertriebs- und/oder Servicepartner der betreffenden Marken. In den Landesverbänden sind wiederum 235 Innungen organisiert, in denen die rund 36.580 Kfz-Unternehmen (sowohl markengebundene als auch markenungebundene Unternehmen) Mitglied sind. Die deutschen Kfz-Unternehmen beschäftigen 436.200 Mitarbeiter, darunter 90.600 Auszubildende.

2 Stellungnahme des ZDK

Der ZDK begrüßt es, dass die EU-Kommission den Entwurf der Vertikal-GVO nebst erläuternden Leitlinien noch vor der Sommerpause vorgelegt hat. Wir begrüßen es auch, dass den interessierten Marktteilnehmern erneut die Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt wurde.

Vor diesem Hintergrund erläutern wir zu den nachfolgend genannten Aspekten die Position des deutschen Kraftfahrzeuggewerbes.

Die Automobilbranche als eine der Schlüsselbranchen in Europa befindet sich zur Zeit in einem Transformationsprozess nie dagewesenen Ausmaßes. Während Themen wie die Digitalisierung viele Branchen betreffen, muss in der Automobilindustrie aufgrund der verschärften Klimaschutzziele und der Nichtberücksichtigung klimaneutraler Kraftstoffe ein technologischer Wandel vom Verbrennungsmotor zum Elektromotor vollzogen werden. Diese beiden Aspekte, ergänzt um grundlegende Veränderungen des Verbraucherverhaltens beim Kauf und bei der Nutzung von so komplexen und hochpreisigen Produkten wie Neufahrzeugen, führen zu dramatischen Veränderungen bei allen Playern innerhalb der Wertschöpfungskette. Deshalb überrascht es nicht, dass auch der Neufahrzeugvertrieb massiv davon betroffen ist. Die Automobilhersteller sind gezwungen, erhebliche Investitionen in die Entwicklung der neuen Technologien vorzunehmen. Es wird daher versucht, an anderer Stelle, wie zum Beispiel dem Vertrieb, die Kosten zu senken. Das kommunizieren nahezu alle Hersteller sehr offen. Der erste Schritt in diese Richtung besteht darin, dass Automobilhersteller zunehmend mehr Aufgaben im Vertriebsprozess selbst übernehmen, während in der Vergangenheit der Vertrieb über selektive Vertriebssysteme mit ausgewählten Vertragshändlern erfolgte (bei allen Marken mit Ausnahme von Tesla). Die Umsetzung derartiger Pläne ist allerdings von Anbieter zu Anbieter unterschiedlich.

- Viele Hersteller beabsichtigen, in Zukunft Neufahrzeuge neben ihrer Handelsorganisation direkt an Endkunden zu vertreiben, und zwar überwiegend online. Dabei nutzen sie das nach

ihren Vorgaben aufgebaute Vertragshändlernetz und die von diesem Vertragshändlernetz getätigten Investitionen, die je Vertragshändler eine bis zu achtstellige Höhe erreichen. Bei einem Produkt wie einem Neufahrzeug mit einem durchschnittlichen Anschaffungspreis – je nach Marke – von 35.000 bis über 70.000 €, bei dem die komplette Antriebstechnologie anders ist als das, was der Kunde bisher kannte, wird es auch gar nicht anders möglich sein.

- Nicht wenige Anbieter haben bereits angekündigt, künftig sämtliche Neufahrzeuge oder – in einem ersten Schritt – die Elektrofahrzeuge über ein Agenturmodell zu vertreiben. So beabsichtigt beispielsweise die Daimler AG, den Vertrieb der Mercedes Benz Pkw und Transporter ab Mai 2023 auf ein in der Terminologie der Gruppenfreistellungsverordnung Nr. 1400/2002 sog. „echtes Handelsvertretersystem“ (im Folgenden als Agentursystem bezeichnet) umzustellen. Die diesbezüglichen Verträge sind vor wenigen Tagen von den Vertriebspartnern (bisher unechte Handelsvertreter) unterzeichnet worden.
- Der Volkswagen-Konzern wird seine Elektrofahrzeuge (basierend auf den MEB- und PPE-Plattformen) bei den Marken VW, Audi, Seat und Skoda über ein unechtes Agenturmodell vertreiben, bzw. bei VW und SEAT ist dies bereits Realität. Da der VW CEO Herbert Diess den Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor bis 2035 angekündigt hat, ist absehbar, dass das System schrittweise komplett auf ein Agentursystem umgestellt werden wird.
- Der Stellantis-Konzern mit 14 Marken hat ebenfalls die sukzessive Umstellung des heutigen Vertriebssystems auf ein Kommissionsagentensystem angekündigt.
- Volvo hat vor kurzem eine Verlautbarung ihres CEO Hakan Samuelsson veröffentlicht, wonach bis 2030 EU-weit sämtliche Elektrofahrzeuge nur noch online und direkt vertrieben werden sollen. Allerdings ist auch hier geplant, das Händlernetz – wie auch immer – einzubinden. Da Volvo den Ausstieg aus dem Verbrenner bis 2030 beabsichtigt, ist der künftige Weg klar vorgezeichnet. Bei den zum Konzern gehörenden Schwestermarken Polestar und Lynk & Co. gibt es bereits seit Markteintritt keine Händler. Der Vertrieb erfolgt ausschließlich direkt.

Der ZDK hat selbstverständlich die Klarstellung der Kommission in Randnummer 98 der Leitlinien, wonach es einem Anbieter freisteht, sein Vertriebssystem so einzurichten, wie es ihm am zweckmäßigsten erscheint, zur Kenntnis genommen. Darüber hinaus ist uns auch die Auffassung der Kommission bekannt, wonach die mit der zunehmenden Umsetzung von Agentursystemen verbundene Einschränkung des Intra- und Interbrandwettbewerbs nicht per se problematisch ist, solange ein funktionierender Interbrandwettbewerb auf dem relevanten Markt herrscht. Dennoch erscheinen aus Sicht des deutschen Automobilhandels verschiedene Aspekte zu den Themen zweigleisiger Vertrieb und Handelsvertretersysteme zumindest klarstellungsbedürftig. Dies gilt gerade auch vor dem Hintergrund, dass sich die Automobilbranche erheblich von anderen Branchen unterscheidet.

Dazu im Einzelnen:

- Wir sehen es als sehr hilfreich für die Praxis an, dass die Kommission in den Leitlinien in Abschnitt 3.2 erneut die strengen Anforderungen an echte Agentursysteme deutlich gemacht hat. Dabei ist es u.a. wichtig, dass beim Handelsvertreter keine Risiken der von der Kommission genannten Art verbleiben. Unseres Erachtens fehlt aber eine Klarstellung dahingehend, dass dies bedeutet, dass die für die Vermittlungsleistungen zu gewährende Provision strikt von der Vergütung für die aus der Übernahme von Risiken entstehenden Kosten getrennt werden muss. Wenn das nämlich nicht gewährleistet ist und statt dessen nur eine aggregierte Zahlung vom Prinzipal an den Agenten vorgesehen ist, führt dies dazu, dass zur Deckung der Kosten zunächst die vom Agenten verdiente Provision aufgezehrt wird und erst dann weitere Kosten vom Prinzipal übernommen werden. Damit entstehen dem Agenten zwar keine Kosten, und er trägt keine Risiken, er verdient mit der Vermittlung von Fahrzeugen und Dienstleistungen aber auch nichts. Insofern ist unserer Ansicht nach eine weitere Erläuterung notwendig, wonach vom Prinzipal anerkannte Kosten übernommen werden, und zwar unabhängig von der Provision, die für Vermittlungsleistungen gewährt wird.
- Sehr hilfreich sind auch die Ausführungen der Kommission zum Umfang der vom Hersteller in einem Agentursystem zu erstattenden Kosten in den Randnummern 29 ff. In der Praxis umstritten ist die Abgrenzung der in Randnummer 29 dritter Spiegelstrich von der Kommission identifizierten Risiken, die der Agent nicht tragen darf, von den in Randnummer 30 erwähnten generellen oder allgemeinen Risiken, die auch ein Agent tragen darf. Der ZDK versteht die Ausführungen der Kommission insbesondere vor dem Hintergrund der Schilderung in Randnummer 31 (h) so, dass der Auftraggeber sämtliche Kosten übernehmen muss, wenn er die kostenverursachende Tätigkeit vom Agenten verlangt, unabhängig davon, ob diese Kosten markenspezifisch oder eher allgemein sind. Konsequenterweise müsste ein Auftraggeber z. B. für Personalkosten aufkommen, wenn er vom Agenten verlangt, bestimmte Mitarbeiter für bestimmte Tätigkeiten einzustellen, oder die Kosten für ein Dealer Management System übernehmen, wenn er dessen Nutzung vorgibt. Nur soweit der Auftraggeber keine Vorgaben macht und sich der Agent frei entscheiden kann, ob er generelle oder allgemeine Investitionen tätigt, muss der Auftraggeber nicht für diese aufkommen. Eine dahingehende Klarstellung wäre aus Sicht des ZDK sehr hilfreich.
- Ebenfalls nützlich sind die Ausführungen der Kommission zu den Vertriebssystemen, bei denen Händler gleichzeitig als Handelsvertreter für andere Produkte desselben Anbieters tätig sind. Allerdings interpretieren wir insbesondere Randnummer 34 der Leitlinien so, dass die Kommission auf ein Doppelsystem aus **echten** Handelsvertretern und Händlern abstellt. Im Automobilvertrieb zeichnet sich jedoch ab, dass eher Vertragshändlersysteme mit **unechten** Handelsvertretersystemen kombiniert werden. Zwar fallen dann beide Systeme in den Anwendungsbereich der Vertikal-GVO bzw. unter Artikel 101 AEUV, aber wir befürchten, dass derartige „Mischsysteme“ in missbräuchlicher Weise genutzt werden könnten. Dafür lassen sich die folgenden Gründe anführen:

- a. Bei Einführung eines derartigen Agentursystems beispielsweise für den Vertrieb von Elektrofahrzeugen steht es dem Vertragshändler de jure zwar frei, den Vertrag anzunehmen oder nicht. De facto bleibt ihm aber gar keine andere Möglichkeit, da alle Automobilhersteller eine sukzessive Abkehr vom Verbrennungsmotor und einen Wechsel zu Fahrzeugen mit Elektromotor angekündigt haben. Derjenige Händler, der den Vertrag für Elektrofahrzeuge nicht unterschreibt, verliert nach und nach seine Geschäftsgrundlage. Zwar besteht dieses Problem grundsätzlich auch dann, wenn der Hersteller bei sonst gleicher Ausgangslage ein echtes Agentursystem wählt. Nur verringern sich die Risiken des Händlers, da diese – bezogen auf den Agenturvertrieb – vom Hersteller übernommen werden müssten.
- b. Die Einführung des unechten Agentursystems als Bestandteil eines „Mischsystems“ wird genutzt werden, um die Preise beider Systeme stärker zu kontrollieren und zudem einen direkten Zugriff auf die Kundendaten zu erhalten, ohne dass der Hersteller die Risiken des Agentursystems tragen muss. Wenn das nicht beabsichtigt wäre, müsste der Hersteller das unechte Agentursystem gar nicht für einen Teil der Modellpalette einführen, denn für die zum Netz gehörenden Händler macht es letztlich keinen Unterschied, ob sie Fahrzeuge mit Verbrennungs- oder mit Elektromotor vertreiben. Sie müssen in jedem Fall die Anforderungen des Herstellers beispielsweise in Bezug auf Schulung des Verkaufspersonals oder Investitionen in die Ladeinfrastruktur erfüllen. Sowohl beim Vertragshändlersystem als auch bei einem unechten Agentursystem könnte vereinbart werden, dass der Hersteller die Kosten dafür ganz oder teilweise übernimmt. Die Übernahme eventueller Kosten schlägt sich in einem solchen Fall üblicherweise in einer Reduktion der Marge des Händlers nieder.

Der Unterschied liegt daher allein bei den Themen Preiskontrolle und Zugriff auf Kundendaten. In einem Vertragshändlersystem, wie es im Automobilvertrieb üblich ist, sind die Händler zwar in der Regel verpflichtet, die Kundendaten in einen gemeinsamen Datenpool zu liefern, um die optimale Betreuung der Kunden durch die Marke zu gewährleisten. Der direkte Zugriff auf die Kundendaten des Händlers ist dem Hersteller jedoch nicht uneingeschränkt möglich. Dieser würde durch ein Agentursystem erleichtert, so dass beispielsweise Kunden, die in der Familie bereits ein Fahrzeug mit Verbrennungsmotor haben, gezielt mit speziellen Aktionen vom Hersteller direkt angesprochen werden können. Denn auch die Kundendaten, die aus dem Agentursystem generiert werden, fließen in diesen Datenpool. Auf diese Weise kann der Hersteller sich Wettbewerbsvorteile verschaffen und dem Händler mittelfristig die Existenzgrundlage entziehen. Dabei hat er bei einem unechten Agentursystem den Vorteil, dass er die vom Händler auf sein Geheiß aufgebaute Infrastruktur nutzen kann, ohne die Kosten dafür vollständig übernehmen zu müssen. Dies wäre mit einem echten Agentursystem anders, da beide Systeme

(Vertragshändlersystem und Agentursystem) strikt voneinander getrennt werden müssten. Ob das in der Praxis immer gelingt, bleibt allerdings zweifelhaft.

Vor diesem Hintergrund wäre es aus Sicht des ZDK sinnvoll, wenn die EU-Kommission hier zusätzlich zu den Ausführungen in Randnummer 34 eine weitere Klarstellung vornehmen könnte. Sofern ein „Mischsystem“ praktiziert werden soll, müsste zumindest ein echtes Agentursystem als Bestandteil gewählt werden, um die o.g. Probleme zu minimieren. Dann fänden die Ausführungen der Kommission zur Doppelrolle von Händler und Agent auch Anwendung. Mit einem unechten Agentursystem wäre das nicht der Fall.

- Wie in vielen anderen Branchen auch, nimmt beim Vertrieb von Neufahrzeugen die Bedeutung des zweigleisigen Vertriebs zu. Zusätzlich zur Einführung von Handelsvertretersystemen ist im Automobilvertrieb vermehrt festzustellen, dass Automobilhersteller online Neufahrzeuge direkt vertreiben und damit in den unmittelbaren Wettbewerb mit ihren Vertragshändlern (und/oder Agenten) treten. Allein schon aus diesem Grund sehen wir Mischsysteme aus unechtem Handelsvertreter und Vertragshändler als bedenklich an. Unabhängig davon sind Artikel 2 Abs. 4 Buchst. b des Entwurfs der Vertikal-GVO und die Erläuterungen der Kommission in Abschnitt 4.4.3 der Leitlinien für den Automobilhandel von besonderer Bedeutung. Wir begrüßen zwar die neue Marktanteilsschwelle von 10%, sehen diese aber für unsere Branche ebenso wie den Bereich zwischen den Schwellen 10% und 30% als wenig hilfreich an, um eventuelle wettbewerbsrechtliche Probleme zu verhindern. Bei der Betrachtung der Substituierbarkeit der Produkte wird es im Automobilbereich eher auf eine Marken- als auf eine (konzernbezogene?) Anbieterbetrachtung ankommen. Damit dürfte die Obergrenze von 30% zumindest im Pkw-Bereich in keinem Fall überschritten werden, die Grenze von 10% nur in wenigen Fällen. Vereinbarungen unter Wettbewerbern wären damit freigestellt – mit Ausnahme des möglichen Austauschs von Kundendaten bei Überschreitung der Marktanteilsschwelle von 10%. Hierbei wird jedoch nicht die besondere Situation auf dem Automobilmarkt betrachtet. Bei allen etablierten Herstellern werden selektive Vertriebssysteme über Vertragshändler und in Zukunft (zusätzlich) Handelsvertretersysteme praktiziert. Die großen Automobilhandelskonzerne wie Volkswagen, Stellantis, Daimler und BMW zusammen haben in den meisten Märkten zusammen Marktanteile von rund 80%. Das kann unseres Erachtens bei der Betrachtung der Marktanteilsschwellen für mögliche Vereinbarungen unter Wettbewerbern nicht außer Acht gelassen werden.

Vor diesem Hintergrund regen wir an, die Kommission möge in einer neuen Kfz-GVO oder zumindest in den diese erläuternden Leitlinien dazu Stellung beziehen.

- Wir sehen es als sinnvoll an, dass die Kommission in Randnummer 195 der Leitlinien Doppelpreissysteme unter bestimmten Voraussetzungen als von der Vertikal-GVO gedeckt ansieht, damit für diejenigen, die in den stationären Vertrieb investieren, ein

gewisser Anreiz oder Investitionsschutz gewährt wird. Dieses Thema betrifft den Automobilhandel ohne Zweifel sehr viel mehr als Händler der meisten anderen Branchen, da der Umfang der auf Geheiß des Herstellers zu tätigen Investitionen sehr viel größer ist. Der wesentliche Unterschied besteht nur darin, dass Dritte, d.h. reine Onlinehändler, in unserer Branche nicht aktiv sind. Denn alle Autohersteller verkaufen ihre Neufahrzeuge ausschließlich über ausgewählte Vertragshändler – oder zunehmend mehr (wie oben bereits ausgeführt) direkt über eigene Onlineplattformen. Dabei nutzen sie die von ihren eigenen Händlern aufgebaute Infrastruktur – ohne ihren Händlern einen Investitionsschutz oder Investitionsanreize zu gewähren. Und sie selbst verkaufen – da sie die Investitionen für den Aufbau der stationären Infrastruktur nicht tätigen müssen – zu günstigeren Preisen als ihre Vertragshändler es angesichts ihrer Kostenstruktur können. Das kann mittelfristig sicherlich nicht im Sinne der Verbraucher sein, da Händler unter diesen Rahmenbedingungen kaum die vom Kunden erwarteten qualitativen Dienstleistungen erbringen können. Und angesichts der Transformation in der Automobilwirtschaft dürfte gerade die Qualität der Dienstleistungen im Autohaus wichtiger als je zuvor sein.

Aus diesem Grund hält der ZDK es für unabdingbar, dass diejenigen Hersteller, die unter Nutzung der Infrastruktur, die ihre Vertragshändler nach ihren Vorgaben aufgebaut haben, online in Wettbewerb zu ihren Vertragshändlern treten, verpflichtet werden, die entsprechenden Kosten für die Inanspruchnahme der stationären Infrastruktur zu übernehmen.

- Die Kommission stellt in Randnummer 59 der Leitlinien klar, dass ausschließlich vertikale Vereinbarungen über den **Verkauf** von Produkten, nicht jedoch betreffend **Leasing**, von der Vertikal-GVO erfasst sind. Das sieht der ZDK als kartellrechtlich problematisch an. Im Kartellrecht kommt es immer auf die Betrachtung der Substituierbarkeit aus Abnehmersicht an. Das müsste unseres Erachtens auch für Kauf und Leasing gelten. Es ist gerade in der Automobilwirtschaft zunehmend festzustellen, dass Neufahrzeuge nicht mehr verkauft, sondern verleast werden. Bei manchen Marken liegen die Quoten der Fahrzeuge, die über ein Leasingmodell vertrieben werden, bei über 50 %. Dies hängt mit dem veränderten Verbraucherverhalten zusammen, aber angesichts des grundlegenden Wandels von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor hin zu batterieelektrischen Fahrzeugen resultiert dies auch aus Risiken, die kaum jemand einschätzen kann (z.B. hinsichtlich der Lebensdauer und Reichweite der verwendeten Batterien, aber auch hinsichtlich der politischen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen). Insofern liegt es auf der Hand, dass den Verbrauchern die Risiken abgenommen werden, um sie zur Nutzung der Produkte zu bewegen. Das ist durchaus positiv, problematisch ist aber hier erneut, dass neue Leasing- und Nutzungsformate (wie beispielsweise Abomodelle) entwickelt und von Herstellern gemeinsam mit ihren eigenen, d.h. zum Konzern gehörenden Finanzdienstleistern oder mit externen Dritten umgesetzt werden. Die Händlerverträge werden auf diese Weise ausgehöhlt, da den Vertragshändlern allmählich das Geschäft

entzogen wird. Erneut ist auch hier festzustellen, dass die aus Verpflichtungen des Händlervertrages heraus getätigten Investitionen in den traditionellen, stationären Vertrieb für die Umsetzung der neuen Formate genutzt werden – allerdings ohne Zahlung einer Nutzungsentschädigung. Denn es liegt auf der Hand, dass die Kunden, die sich z.B. anstatt für einen Kauf eines Neufahrzeugs für ein Nutzungsmodell (Leasing o.ä.) entscheiden, sich vor Vertragsabschluss im Autohaus beraten lassen und in der Regel auch eine Probefahrt durchführen. Diese Dienstleistungen erbringt der Händler, den Vertrag schließt aber der Hersteller selbst oder die von ihm eingesetzte Gesellschaft ab. Man könnte nun argumentieren, dass innovative Vertragshändler auch selbst derartige Nutzungsmodelle entwickeln könnten. Das ist zwar grundsätzlich zutreffend, aber aufgrund der von ihnen getätigten Investitionen und wegen der Kosten des stationären Vertriebs haben sie in jedem Fall einen Wettbewerbsnachteil gegenüber ihrem Hersteller, der genau diese Kosten nicht trägt, aber die Dienstleistungen der Autohäuser seines Netzes den potentiellen Kunden seiner eigenen Formate (Privatkundenleasing oder Abomodelle) anbieten kann.

Bezieht man das Leasing nicht in den Schutzbereich der Vertikal-GVO mit ein, setzt man die Händler dementsprechend einem unberechenbaren Risiko, insbesondere von Herstellerseite, aus.

Vor diesem Hintergrund vertritt der ZDK die Ansicht, dass Leasing- und Mietvereinbarungen ebenso behandelt werden sollten wie Vereinbarungen über den Verkauf von Vertragswaren.

Bonn, 16.09.2021
gez. Antje Woltermann

Ansprechpartner:
Antje Woltermann
Zentralverband Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe e.V.
Abteilung Betriebs-, Volkswirtschaft & Fabrikate
Franz-Lohe-Straße 21
53129 Bonn
Telefon: 0228/9127-260
E-Mail: woltermann@kfzgewerbe.de

