Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
ATHANASIOS RANTOS
vom 11. September 2025 [1]

Rechtssache C-311/24

Bundeswettbewerbsbehörde
gegen
M. GmbH

(Vorabentscheidungsersuchen des Oberlandesgerichts Wien, Österreich)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Landwirtschaft – Wettbewerb – Richtlinie (EU) 2019/633 – Unlautere Handelspraktiken – Art. 6 Abs. 1 Buchst. e – Zuwiderhandlungen – Käufer, der von mehreren seiner Lieferanten eine Zahlung verlangt, die nicht im Zusammenhang mit dem Verkauf von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen steht – Kumulierung von Geldbußen (eine für jeden kontaktierten Lieferanten) – Nationale Regelung, die eine Geldbuße von bis zu 500 000 Euro je Zuwiderhandlung vorsieht“

I. Einleitung

1. Die M. GmbH, eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, betreibt in Österreich Einzelhandelsgeschäfte für Lebensmittel. Aufgrund der negativen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf ihre Kunden und der Inflation, die sich insbesondere auf die Energiekosten auswirkte, geriet sie in finanzielle Schwierigkeiten und beschloss, als Gegenmaßnahme einen Transformationsprozess einzuleiten, den sie teilweise von ihren Lieferanten finanzieren lassen wollte. Das Unternehmen schickte daher gleichzeitig an 16 seiner Lieferanten eine E-Mail, in der es sein Vorhaben erläuterte, und legte eine *Pro-forma*-Rechnung bei, in der der Betrag aufgeführt war, der für den Beitrag zu diesem Transformationsplan gezahlt werden sollte. Die Bundeswettbewerbsbehörde (Österreich) (im Folgenden: BWB) stellte beim zuständigen österreichischen Gericht 16 Anträge auf Verhängung einer Geldbuße gegen das Unternehmen nach den geltenden nationalen Vorschriften.

2. In diesem Zusammenhang stellt sich das Oberlandesgericht Wien (Österreich), bei dem vier dieser Anträge anhängig sind, im Wesentlichen zum einen die Frage, ob die nationale Regelung, die es gestattet, eine Reihe von verbotenen unlauteren Handelspraktiken als „einheitliche Zuwiderhandlung“ zu qualifizieren, wenn mehrere Zuwiderhandlungen zusammentreffen, und eine einzige Geldbuße für diese Reihe von Praktiken zu verhängen, mit dem Unionsrecht vereinbar ist, und zum anderen, ob die Festsetzung einer Obergrenze der Geldbuße, die zur Sanktionierung einer Zuwiderhandlung vorgesehen ist, die aus einer oder mehreren unlauteren Handelspraktiken besteht, mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

[1] Originalsprache: Französisch.

3. Die vorliegende Rechtssache bietet dem Gerichtshof die Gelegenheit, sich erstmals zur Auslegung der Richtlinie (EU) 2019/633[2] und insbesondere zu Art. 6 Abs. 1 Buchst. e dieser Richtlinie zu äußern, der den nationalen Durchsetzungsbehörden die Befugnis überträgt, im Einklang mit den nationalen Vorschriften und Verfahren gegen den Urheber des Verstoßes Maßnahmen zur Verhängung von Geldbußen und anderen ebenso wirksamen Sanktionen, einschließlich einstweiliger Verfügungen, zu verhängen oder diesbezügliche Verfahren zu veranlassen[3]. Genauer gesagt wird der Gerichtshof ersucht, wichtige Klarstellungen zu den Modalitäten der Sanktionierung von Verhaltensweisen, die durch die genannte Richtlinie verboten sind, vorzunehmen.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

4. In den Erwägungsgründen 1, 8, 9, 14, 34 und 39 der Richtlinie 2019/633 heißt es:

„(1) In der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette bestehen oft erhebliche Ungleichgewichte in Bezug auf die Verhandlungsmacht von Lieferanten und Käufern von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen. Diese Ungleichgewichte bei der Verhandlungsmacht haben mit hoher Wahrscheinlichkeit unlautere Handelspraktiken zur Folge, wenn bei einem Verkauf größere und mächtigere Handelspartner versuchen, bestimmte für sie vorteilhafte Praktiken oder vertragliche Vereinbarungen durchzusetzen. … Es sollte ein unionsweiter Mindeststandard zum Schutz vor unlauteren Handelspraktiken eingeführt werden, um solche Praktiken einzudämmen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen auf den Lebensstandard der landwirtschaftlichen Bevölkerung haben. Gemäß dem mit dieser Richtlinie verfolgten Konzept der Mindestharmonisierung können die Mitgliedstaaten nationale Vorschriften für unlautere Handelspraktiken erlassen oder beibehalten, die über die in dieser Richtlinie aufgeführten Praktiken hinausgehen.

…

(8) In den meisten, jedoch nicht in allen Mitgliedstaaten gibt es spezifische nationale Vorschriften zum Schutz von Lieferanten vor unlauteren Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette. … Einige Mitgliedstaaten, die über besondere Vorschriften zu unlauteren Handelspraktiken verfügen, betrauen daher Verwaltungsbehörden mit deren Durchsetzung. Die Vorschriften der Mitgliedstaaten zur Eindämmung unlauterer Handelspraktiken sind jedoch – soweit vorhanden – sehr unterschiedlich.

(9) Die Anzahl und Größe der Marktteilnehmer sind je nach Stufe der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette unterschiedlich. Unterschiede in der Verhandlungsmacht, die der wirtschaftlichen Abhängigkeit des Lieferanten vom Käufer entsprechen, führen mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu, dass größere Marktteilnehmer kleineren Marktteilnehmern unlautere Handelspraktiken aufzwingen. Ein dynamisches Konzept, das die am Umsatz

[2] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette (ABl. 2019, L 111, S. 59).

[3] Diese Richtlinie wurde zwar in den Rechtssachen, die den Urteilen vom 13. November 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962), und vom 11. März 2021, Kommission/Ungarn (Gewinnspannen) (C-400/19, EU:C:2021:194), zugrunde lagen, zitiert, war aber bislang nicht Gegenstand einer Auslegung durch den Gerichtshof.

gemessene relative Größe des Lieferanten und des Käufers zum Ausgangspunkt nimmt, dürfte einen besseren Schutz vor unlauteren Handelspraktiken für diejenigen Marktteilnehmer bieten, die diesen Schutz am dringendsten benötigen. …

…

(14) Diese Richtlinie sollte für das Geschäftsgebaren größerer Marktteilnehmer gegenüber Marktteilnehmern mit geringerer Verhandlungsmacht gelten. Die relative Verhandlungsmacht lässt sich in angemessener Art und Weise anhand des Jahresumsatzes der verschiedenen Marktteilnehmer abschätzen. … Durch eine Obergrenze sollte vermieden werden, dass Marktteilnehmern, die nicht oder wesentlich weniger gefährdet sind als ihre kleineren Partner und Wettbewerber, Schutz gewährt wird. Mit dieser Richtlinie werden daher auf dem Umsatz basierende Kategorien von Marktteilnehmern festgelegt, anhand deren Schutz gewährt wird.

…

(34) Abschreckende Maßnahmen, wie die Befugnis zur Verhängung von Geldbußen und anderen ebenso wirksamen Sanktionen oder zur Einleitung von Verfahren[,] z. B. gerichtlichen Verfahren zur Verhängung solcher Geldbußen und ebenso wirksamer Sanktionen, und zur Veröffentlichung von Untersuchungsergebnissen, einschließlich der Veröffentlichung von Angaben zu Käufern, die Verstöße begangen haben, können eine Änderung von Verhaltensmustern sowie vorgerichtliche Lösungen zwischen den Parteien begünstigen und sollten daher Teil der Befugnisse der Durchsetzungsbehörden sein. Geldbußen können besonders wirksam und abschreckend sein. Jedoch sollte die Durchsetzungsbehörde bei jeder Ermittlung entscheiden können, welche ihrer Befugnisse sie ausüben wird und ob sie eine Geldbuße oder eine andere ebenso [wirksame] Sanktion verhängen bzw. ein Verfahren zu deren Verhängung einleiten wird.

…

(39) Da die meisten Mitgliedstaaten bereits über eigene – wenn auch sehr unterschiedliche – Vorschriften zur Eindämmung unlauterer Handelspraktiken verfügen, sollte für die Einführung eines Mindestschutzstandards nach Unionsrecht eine Richtlinie verwendet werden. Auf diese Weise sollten die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt werden, die einschlägigen Vorschriften in ihre nationale Rechtsordnung zu integrieren, um die Festlegung kohärenter Regelwerke zu ermöglichen. Die Mitgliedstaaten sollten nicht daran gehindert werden, vorbehaltlich der Grenzen des für das Funktionieren des Binnenmarkts geltenden Unionsrechts in ihrem Hoheitsgebiet strengere nationale Vorschriften beizubehalten oder einzuführen, die ein höheres Maß an Schutz vor unlauteren Handelspraktiken bieten, die in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette auftreten, sofern diese Vorschriften verhältnismäßig sind.“

5. Art. 1 („Gegenstand und Anwendungsbereich“) Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Zur Bekämpfung von Praktiken, die gröblich von der guten Handelspraxis abweichen, gegen das Gebot von Treu und Glauben und des redlichen Geschäftsverkehrs verstoßen und einem Handelspartner einseitig von einem anderen aufgezwungen werden, wird in dieser Richtlinie eine Mindestliste verbotener unlauterer Handelspraktiken in Beziehungen zwischen Käufern und

Lieferanten in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette festgelegt, und es werden Mindestvorschriften für die Durchsetzung der Verbote und Regelungen für die Koordinierung zwischen den Durchsetzungsbehörden festgelegt.

(2) Diese Richtlinie gilt für bestimmte unlautere Handelspraktiken im Zusammenhang mit dem Verkauf von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen durch

a) Lieferanten, die einen Jahresumsatz von höchstens 2 000 000 EUR haben, an Käufer, die einen Jahresumsatz von mehr als 2 000 000 EUR haben;

b) Lieferanten, die einen Jahresumsatz von mehr als 2 000 000 EUR und höchstens 10 000 000 EUR haben, an Käufer, die einen Jahresumsatz von mehr als 10 000 000 … EUR haben;

c) Lieferanten, die einen Jahresumsatz von mehr als 10 000 000 EUR und höchstens 50 000 000 EUR haben, an Käufer, die einen Jahresumsatz von mehr als 50 000 000 EUR haben;

d) Lieferanten, die einen Jahresumsatz von mehr als 50 000 000 EUR und höchstens 150 000 000 EUR haben, an Käufer, die einen Jahresumsatz von mehr als 150 000 000 EUR haben;

e) Lieferanten, die einen Jahresumsatz von mehr als 150 000 000 EUR und höchstens 350 000 000 EUR haben, an Käufer, die einen Jahresumsatz von mehr als 350 000 000 EUR haben.

…“

6. Art. 3 („Verbot unlauterer Handelspraktiken“) Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass mindestens alle folgenden unlauteren Handelspraktiken verboten sind:

…

d) Der Käufer verlangt vom Lieferanten Zahlungen, die nicht im Zusammenhang mit dem Verkauf von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen des Lieferanten stehen.“

7. Art. 6 („Befugnisse der Durchsetzungsbehörden“) Abs. 1 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass jede ihrer Durchsetzungsbehörden über die Ressourcen und das Fachwissen verfügt, die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlich sind, und übertragen ihr folgende Befugnisse:

…

d) die Befugnis, Entscheidungen zu treffen, mit denen festgestellt wird, dass ein Verstoß gegen die in Artikel 3 festgelegten Verbote vorliegt, und vom Käufer verlangt wird, die verbotene Handelspraktik einzustellen …;

e) die Befugnis, im Einklang mit den nationalen Vorschriften und Verfahren gegen den Urheber des Verstoßes Maßnahmen zur Verhängung von Geldbußen und anderen ebenso wirksamen Sanktionen, einschließlich einstweiliger Verfügungen, zu verhängen oder diesbezügliche Verfahren zu veranlassen;

…

Die Sanktionen gemäß Unterabsatz 1 Buchstabe e müssen unter Berücksichtigung von Art, Dauer, wiederholtem Auftreten und Schwere des Verstoßes wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“

B. Österreichisches Recht

8. Das Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen (Faire-Wettbewerbsbedingungen-Gesetz) [4], zuletzt geändert durch das Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen geändert wird, vom 31. Dezember 2021 (im Folgenden: FWBG) [5], setzt die Richtlinie 2019/633 in österreichisches Recht um.

9. § 5c Abs. 1 und Anhang I Z 4 FWBG setzen Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2019/633 wortgleich um.

10. § 6 Abs. 2 FWBG, mit dem Art. 6 der Richtlinie 2019/633 umgesetzt wird, lautet wie folgt:

„Auf Antrag der Ermittlungsbehörde nach dem 2. Abschnitt kann das Kartellgericht gegen einen Käufer im Sinne des § 5b Z 2, der gegen die Vorschriften des § 5c verstößt, eine Geldbuße bis zu einem Höchstbetrag von 500 000 Euro verhängen. Bei der Bemessung der Geldbuße ist insbesondere auf die Schwere und die Dauer der Rechtsverletzung, auf die durch die Rechtsverletzung erzielte Bereicherung, auf den Grad des Verschuldens und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Bedacht zu nehmen. § 33 KartG 2005 gilt sinngemäß.“

III. Ausgangsrechtsstreit, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

11. Die M. GmbH ist eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, die in Österreich Einzelhandelsgeschäfte für Lebensmittel betreibt.

12. Da das Unternehmen durch die negativen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Tourismus, die zu einem Verlust von Kunden im Lebensmitteleinzelhandel und zu Kostensteigerungen geführt hätten, wirtschaftlich stark getroffen war, leitete es einen umfassenden Restrukturierungsprozess ein. Zu diesem Zweck habe das Unternehmen einen externen Berater beauftragt, der ihm geraten habe, seine Lieferanten zur Leistung eines Beitrags aufzurufen, um die hohen Kosten, die mit diesem Prozess einhergingen, zum Teil zu kompensieren.

13. Am 16. Mai 2023 stellte das Unternehmen dieses Projekt auf einer online veranstalteten „Supplier-Day-Konferenz“ (im Folgenden: Supplier Day) vor, in deren Rahmen es seinen Lieferanten einen Überblick über die aktuelle Marktsituation und diesbezügliche Problematiken sowie die Einbußen auf Seiten des Unternehmens vermittelte. Es erläuterte seinen Transformationsprozess, dessen Ziel in der Professionalisierung des Category Managements und der Optimierung interner Prozesse bestand. Darüber hinaus erklärte das Unternehmen seinen Lieferanten die Notwendigkeit von Investitionen damit, dass in klimaschonende

4 BGBl. 392/1977.

5 BGBl. I 239/2021.

Wasserstoffanlagen und eine CO_2-neutrale Lkw-Flotte investiert werden müsse. In diesem Zusammenhang wies das Unternehmen die Lieferanten darauf hin, dass zur Umsetzung dieses Vorhabens ihre finanzielle Unterstützung benötigt werde, und dass es ihre Unterstützungsbereitschaft berücksichtigen werde.

14. Am 17. Mai 2023 verschickte die M. GmbH gleichzeitig an alle ihre Lieferanten eine von zwei E-Mail-Varianten – je nachdem, ob der jeweilige Lieferant am Supplier Day teilgenommen hatte oder nicht. In dieser E-Mail forderte sie die Lieferanten auf, einen betragsmäßig festgelegten Beitrag zur Finanzierung des von ihr geplanten Transformationsprozesses zu zahlen. Den E-Mails waren *Pro-forma*-Rechnungen über unterschiedlich hohe Pauschalbeträge beigefügt. Die E-Mails waren – mit Ausnahme der Höhe des *Pro-forma*-Rechnungsbetrages sowie der Unterscheidung danach, ob der jeweilige Lieferant am Supplier Day teilgenommen hatte oder nicht – bei allen Lieferanten gleichlautend. Aus eigener Initiative habe das Unternehmen jedoch beschlossen, das Programm für Investitionsbitten zu beenden, die den E-Mails beigefügten *Pro-forma*-Rechnungen zu stornieren und die von einigen Lieferanten bereits gezahlten Beträge zurückzuzahlen. Insgesamt hätten nur zwei der 16 Lieferanten beschlossen, der Investitionsbitte Folge zu leisten und die Beträge zu zahlen, die in den den verschickten E-Mails beigefügten *Proforma*-Rechnungen angegeben gewesen seien.

15. Die BWB stellte fest, dass die M. GmbH als Käuferin von 16 ihrer Lieferanten eine Zahlung verlangt habe, die nicht im Zusammenhang mit dem Verkauf von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen gestanden habe. Sie vertrat die Auffassung, dass jede dieser Zahlungsaufforderungen eine selbständige Zuwiderhandlung gegen § 5c Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I Z 4 FWBG darstelle, mit dem Art. 3 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2019/633 in österreichisches Recht umgesetzt worden sei. Am 10. November 2023 stellte sie daher beim zuständigen österreichischen Gericht 16 Anträge auf Verhängung einer angemessenen Geldbuße gemäß § 6 Abs. 2 FWBG gegen die M. GmbH[6].

16. In diesem Zusammenhang weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass § 6 Abs. 2 FWBG eine Sanktion mit strafrechtlichem Charakter vorsehe. Nach österreichischer Strafrechtsdogmatik sei das der M. GmbH vorgeworfene Verhalten als „einheitliche Zuwiderhandlung“ zu qualifizieren, da es eine tatbestandliche Handlungseinheit darstelle. Daher sei nur einmal eine Geldbuße bis zu einem Höchstbetrag von 500 000 Euro, wie in § 6 Abs. 2 FWBG vorgesehen, zu verhängen, auch wenn 16 Lieferbeziehungen von dem zur Last gelegten Sachverhalt betroffen gewesen seien.

17. Das vorlegende Gericht hat jedoch Zweifel, ob mit diesem Ergebnis das mit der Richtlinie 2019/633 verfolgte Ziel erreicht werden kann, nämlich einen gewissen Ausgleich hinsichtlich der bestehenden Ungleichgewichte in Bezug auf die Verhandlungsmacht zwischen Käufern und Lieferanten in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette zu schaffen, der immer nur anhand der einzelnen Beziehung zwischen einem Käufer und einem Lieferanten erreicht werden könne. Für den Fall, dass die Qualifizierung als „einheitliche Zuwiderhandlung“ nicht mit der Richtlinie vereinbar sein sollte, stellt sich das vorlegende Gericht die Frage, ob die Richtlinie der Verhängung jeweils einer eigenen Geldbuße für jede der festgestellten Zuwiderhandlungen nach dem Prinzip der Kumulierung von Sanktionen entgegensteht.

[6] Im vorliegenden Fall wurden vier dieser Anträge, bei denen die M. GmbH von ihren Lieferanten jeweils einen Betrag zwischen 10 000 und 18 000 Euro verlangt hatte, dem Oberlandesgericht Wien, dem vorlegenden Gericht, zugewiesen und für die Zwecke des Ausgangsverfahrens verbunden.

18. Vor diesem Hintergrund hat das Oberlandesgericht Wien beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. a. Ist Art. 6 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2019/633 dahin auszulegen, dass diese Bestimmung in einem Fall, in dem ein Käufer aufgrund eines einheitlich motivierten Willensentschlusses am selben Tag verschiedene Lieferanten, die dem Schutz der genannten Richtlinie nach deren Art. 1 unterliegen, entgegen Art. 3 Abs. 1 Buchst. d der genannten Richtlinie je separat zu einer Zahlung auffordert, einer nationalen Regelung entgegensteht, wonach diese Zahlungsaufforderungen in ihrer Gesamtheit als eine einzige einheitliche Zuwiderhandlung (Tateinheit) mit nur einmaliger Sanktionierungsbefugnis gewertet werden?

1. b. Spielt es für die Beantwortung der Frage 1. a. in Hinblick auf die Vorgabe in Art. 6 Abs. 1 letzter Satz der Richtlinie 2019/633, nach dem die Sanktion unter Berücksichtigung von Art und Dauer, wiederholtem Auftreten und Schwere des Verstoßes wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muss, eine Rolle, dass nach der nationalen österreichischen Sanktionsnorm (§ 6 Abs. 2 FBWG) dafür eine Geldbuße bis zu einem Höchstbetrag von (nur) 500 000 Euro verhängt werden kann?

2. Für den Fall, dass Frage 1. a. mit „ja“ beantwortet wird:

   Ist Art. 6 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2019/633 dahin auszulegen, dass jede Zahlungsaufforderung an je einen Lieferanten – sofern sie gegen das Verbot von Art. 3 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2019/633 verstößt – als selbständig zu sanktionierende Handelspraktik zu werten ist, für die nach dem Kumulationsprinzip je eine eigene Sanktion (Geldbuße) auszusprechen ist, somit eine Mehrzahl von Geldbußen zu verhängen ist, dies unter Berücksichtigung, dass die nationale österreichische Sanktionsnorm (§ 6 Abs. 2 FBWG) die Verhängung einer Geldbuße bis zu einem Höchstbetrag von 500 000 Euro vorsieht?

19. Schriftliche Erklärungen sind von der BWB, der M. GmbH, der österreichischen Regierung und der Europäischen Kommission eingereicht worden.

IV. Würdigung

20. Mit seinen beiden Vorlagefragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob das in Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e und Unterabs. 2 der Richtlinie 2019/633 vorgesehene Erfordernis wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen einer nationalen Regelung oder Rechtsprechung entgegensteht, nach der eine unlautere Handelspraxis, die ein Käufer gleichzeitig gegenüber verschiedenen Lieferanten anwendet, als einheitliche Zuwiderhandlung anzusehen ist, so dass in einem solchen Fall nur eine einzige Geldbuße bis zu einem Höchstbetrag von 500 000 Euro verhängt werden kann (Fragen 1a und 1b). Für den Fall, dass dies bejaht wird, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2019/633 dahin auszulegen ist, dass für jede festgestellte Zuwiderhandlung eine eigene Geldbuße bis zu einem Höchstbetrag von 500 000 Euro verhängt werden kann (Frage 2).

21. Vor der Prüfung dieser Fragen möchte ich klarstellen, dass das vorlegende Gericht mit diesen Fragen in Wirklichkeit zwei verschiedene Probleme aufwirft, die die Vereinbarkeit nationaler Rechtsvorschriften mit dem Unionsrecht betreffen, die zum einen (und unter bestimmten Voraussetzungen) eine gemeinsame Qualifizierung mehrerer unlauterer Handelspraktiken als

„einheitliche Zuwiderhandlung“ und zum anderen eine Obergrenze für die Geldbuße vorschreiben, die für die Sanktionierung einer Zuwiderhandlung vorgesehen ist, die aus einer oder mehreren unlauteren Handelspraktiken besteht.

22. Bevor diese beiden Probleme in der Sache geprüft werden, ist es meines Erachtens sinnvoll, einige Klarstellungen zum Anwendungsbereich der Richtlinie 2019/633 sowie zu den Bestimmungen vorzunehmen, die vom vorlegenden Gericht in seinen an den Gerichtshof gerichteten Vorlagefragen genannt werden.

A. Vorbemerkungen

23. Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 2019/633 im Kontext einer Mindestharmonisierung zu verstehen ist und einen unionsweiten Mindeststandard zum Schutz vor unlauteren Handelspraktiken einführen soll, die mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen auf den Lebensstandard der landwirtschaftlichen Bevölkerung haben [7].

24. Die Richtlinie beschränkt sich daher auf die Festlegung von Mindestvorschriften für die Durchsetzung des Verbots unlauterer Handelspraktiken [8] und lässt den Mitgliedstaaten somit bei ihrer Anwendung einen erheblichen Spielraum, insbesondere bei der Ausgestaltung der nationalen Umsetzungsregelungen [9] sowie bei den Modalitäten der Sanktionen [10], um das mit der Richtlinie verfolgte Ziel zu erreichen, die unlauteren Handelspraktiken zum Nachteil von Lieferanten von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen einzudämmen [11]. Dieser Spielraum wird jedoch durch die Vorgabe begrenzt, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass die ergriffenen nationalen Maßnahmen die volle Wirksamkeit der Richtlinie in der Form, in der sie in ihrer nationalen Rechtsordnung umgesetzt wurde, gewährleisten.

25. Was im Einzelnen die vom vorlegenden Gericht im Rahmen seiner beiden Vorlagefragen genannten Bestimmungen betrifft, ist meines Erachtens darauf hinzuweisen, dass nach Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2019/633 die nationalen Durchsetzungsbehörden die Befugnis haben müssen, gegen den Urheber eines Verstoßes im Sinne von Art. 3 Abs. 1 dieser Richtlinie Sanktionen zu verhängen, im Einklang mit den nationalen Vorschriften und Verfahren gegen den Urheber des Verstoßes Maßnahmen zur Verhängung von Geldbußen und anderen ebenso wirksamen Sanktionen, einschließlich einstweiliger Verfügungen, zu verhängen oder diesbezügliche Verfahren zu veranlassen. Insbesondere in Bezug auf die in Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e genannten Sanktionen sieht Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie vor, dass diese unter Berücksichtigung von Art, Dauer, wiederholtem Auftreten und Schwere des Verstoßes wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen.

26. Nach diesen Vorbemerkungen sind nunmehr die beiden vom vorlegenden Gericht aufgeworfenen Probleme im Einzelnen zu prüfen.

7 Vgl. erster Erwägungsgrund der Richtlinie 2019/633.

8 Vgl. Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2019/633.

9 Vgl. Erwägungsgründe 8, 34 und 39 der Richtlinie 2019/633.

10 Vgl. insoweit Commission Staff Working Document, Unfair Trading Practices (UTP) – Overview tables on the Members States' transposition choices and enforcement activities, Begleitdokument zum Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Umsetzung des Verbots unlauterer Handelspraktiken zur Stärkung der Position von Landwirten und Marktteilnehmern in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette – Aktueller Stand“ COM(2024) 176 final (im Folgenden: Bericht der Kommission zur Umsetzung der Richtlinie 2019/633). Dieser Bericht, der im April 2024 veröffentlicht wurde, zeugt von der großen Vielfalt der nationalen Umsetzungsmaßnahmen in der Union, insbesondere im Bereich der Sanktionen.

11 Vgl. erster Erwägungsgrund der Richtlinie 2019/633.

B. Zur Qualifizierung mehrerer unlauterer Handelspraktiken als eine „einheitliche Zuwiderhandlung“ oder als jeweils „selbständige Zuwiderhandlungen“

27. Mit dem ersten Teil seiner ersten Vorlagefrage (Frage 1a) fragt das vorlegende Gericht im Wesentlichen, ob eine nationale Regelung, nach der im Fall paralleler unlauterer Handelspraktiken gegenüber mehreren Lieferanten unter Verstoß gegen das in Art. 3 Abs. 1 Buchst. d dieser Richtlinie vorgesehene Verbot nur eine einzige Sanktion zu verhängen ist, mit der Richtlinie 2019/633 vereinbar ist.

28. Zunächst ist meines Erachtens darauf hinzuweisen, dass im vorliegenden Fall nicht bestritten wird, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Praxis in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2019/633 fällt, da sie eine der in Art. 3 Abs. 1 dieser Richtlinie aufgeführten verbotenen unlauteren Handelspraktiken darstellt, genauer gesagt eine Praxis im Sinne von Buchst. d dieser Bestimmung, wonach es dem Käufer untersagt ist, vom Lieferanten Zahlungen zu verlangen, die „nicht im Zusammenhang mit dem Verkauf von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen des Lieferanten stehen“.

29. In Bezug auf Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2019/633 ist klarzustellen, dass diese Bestimmung keinen Hinweis darauf enthält, wie eine unlautere Handelspraxis, die in parallelen Verhaltensweisen besteht, die unter eines der Verbote nach Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie fallen, nach nationalem Recht zu qualifizieren und zu sanktionieren ist. Während nämlich Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e dieser Richtlinie vorsieht, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass die nationale Durchsetzungsbehörde die Befugnis hat, Geldbußen und andere ebenso wirksame Sanktionen zu verhängen oder diesbezügliche Verfahren zu veranlassen, beschränkt sich Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie auf die Vorgabe, dass diese Sanktionen unter Berücksichtigung von Art, Dauer, wiederholtem Auftreten und Schwere des Verstoßes wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen. Diese letztgenannte Bestimmung, die sich hauptsächlich auf die Modalitäten der Festsetzung der Sanktion bezieht, die aufgrund eines festgestellten Verstoßes verhängt wird, enthält jedoch keine konkreten Hinweise zur Phase vor der Feststellung dieses Verstoßes.

30. Daraus folgt, dass die vom vorlegenden Gericht im Rahmen seiner ersten Frage genannten Bestimmungen einer Qualifizierung von gleichzeitig begangenen Zuwiderhandlungen, die unter die nationale Vorschrift zur Umsetzung von Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2019/633 fallen, als „einheitliche Zuwiderhandlung“ grundsätzlich nicht entgegenstehen, sofern das in Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Richtlinie aufgestellte Erfordernis erfüllt ist, dass die verhängte Sanktion wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein muss [12].

31. Ferner ist festzustellen, dass entgegen dem Vorbringen der Parteien des Ausgangsverfahrens weder die Richtlinie 2019/633 noch eine andere Vorschrift oder ein anderer Grundsatz des Unionsrechts dahin ausgelegt werden kann, dass sie von vornherein eine einheitliche Qualifizierung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Zuwiderhandlung oder eine etwaige Kumulierung von Sanktionen und damit eine Qualifizierung als jeweils selbständige Zuwiderhandlungen vorschreiben (oder ausschließen).

[12] Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich im Bericht der Kommission zur Umsetzung der Richtlinie 2019/633 nichts dazu findet, wie die verschiedenen Mitgliedstaaten die Frage behandelt haben, ob mehrere nach der Richtlinie verbotene Verhaltensweisen als ein „einheitlicher Verstoß“ oder als „mehrere Verstöße“ zu qualifizieren sind.

32. Daher ist erstens das Vorbringen der M. GmbH zurückzuweisen, wonach das Unionsrecht einer Kumulierung von Sanktionen entgegenstehe und sowohl aufgrund der Verwendung des Begriffs „einheitliche und fortgesetzte Zuwiderhandlung“ als auch aufgrund des Grundsatzes *ne bis in idem* die Verhängung einer einzigen Sanktion vorschreibe.

33. Zum einen ist nämlich der Begriff „einheitliche und fortgesetzte Zuwiderhandlung“ in erster Linie ein verfahrensrechtliches Instrument im Rahmen der Beweisführung, das dazu dient, die Zurechnung bestimmter Verhaltensweisen an Unternehmen zu erleichtern, die im Verdacht stehen, gegen die Regeln des Wettbewerbsrechts verstoßen zu haben. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs kann sich ein Verstoß gegen die Art. 101 und 102 AEUV nicht nur aus einer isolierten Handlung ergeben, sondern auch aus einer Reihe von Handlungen oder einem fortgesetzten Verhalten, selbst wenn ein oder mehrere Teile dieser Reihe von Handlungen oder dieses fortgesetzten Verhaltens auch für sich genommen und isoliert betrachtet einen Verstoß gegen die genannten Vorschriften darstellen könnten [13]. Somit sind, wenn sich die verschiedenen Handlungen wegen ihres identischen Zwecks der Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Gemeinsamen Marktes in einen „Gesamtplan“ einfügen, die Kommission (und auch die nationalen Wettbewerbsbehörden) berechtigt, die Verantwortung für diese Handlungen anhand der Beteiligung an der Zuwiderhandlung als Ganzes aufzuerlegen [14].

34. Klarzustellen ist ferner, dass die Rechtsgrundlagen der Richtlinie 2019/633 Art. 43 Abs. 2 und Art. 39 Abs. 1 AEUV – zur Gemeinsamen Agrarpolitik – sind und nicht die wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen des AEUV.

35. Zum anderen beruft sich die M. GmbH auf den Grundsatz *ne bis in idem*, um das Recht, mehrere kumulative Sanktionen zu verhängen, in Abrede zu stellen; dieses Vorbringen kann meines Erachtens jedoch ebenfalls ohne große Schwierigkeiten zurückgewiesen werden, da die Voraussetzungen für die Anwendung dieses Grundsatzes im vorliegenden Fall nicht gegeben sind.

36. Aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) ergibt sich insoweit, dass der Grundsatz *ne bis in idem* eine Kumulierung von Verfolgungsmaßnahmen und Sanktionen gegenüber derselben Person wegen derselben Tat verbietet [15]. Da die Voraussetzung „*idem*“ somit eine identische materielle Tat erfordert, findet dieser Grundsatz keine Anwendung, wenn der fragliche Sachverhalt nicht identisch, sondern lediglich ähnlich ist [16]. Für die Beurteilung, ob dieselbe Straftat vorliegt, ist das Kriterium der Identität der materiellen Tat maßgebend, verstanden als das Vorliegen einer Gesamtheit konkreter, unlösbar miteinander verbundener Umstände, die zum Freispruch oder zur rechtskräftigen Verurteilung des Betroffenen geführt haben [17]. Im vorliegenden Fall scheint es jedoch an der Voraussetzung „*idem*“ zu fehlen, da aus dem Vorlagebeschluss hervorgeht, dass die Sachverhalte, die zu dem von der BWB eingeleiteten Verfahren geführt haben, nicht dieselben sind [18]. Der Umstand, dass die in Rede stehenden

[13] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Februar 2024, Scania u. a./Kommission (C-251/22 P, EU:C:2024:103, Rn. 94 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[14] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Dezember 2012, Kommission/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[15] Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. März 2018, Garlsson Real Estate u. a. (C-537/16, EU:C:2018:193, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie vom 20. März 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, Rn. 25 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[16] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. Januar 2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[17] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. Januar 2025, Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[18] Es wird nämlich nicht bestritten, dass die M. GmbH insgesamt 16 Zahlungsaufforderungen an verschiedene Lieferanten über Beträge verschickt hat, die je nach Lieferant unterschiedlich waren.

Praktiken nach nationalem Recht als eine „einheitliche Zuwiderhandlung“ qualifiziert werden können, ändert nichts an der Tatsache, dass es sich im vorliegenden Fall um materielle Taten handelt, die offenbar nicht identisch sind, und kann jedenfalls nicht ausreichen, um das Vorliegen einer Gesamtheit konkreter, unlösbar miteinander verbundener Umstände zu begründen, die dann als „dieselbe Tat“ zu qualifizieren wären [19].

37. Zweitens ist auch das Vorbringen der BWB zurückzuweisen, dass aufgrund der Tatsache, dass sich die Richtlinie 2019/633 auf den Schutz der individuellen Beziehungen zwischen Käufern und Lieferanten konzentriere, jede Verhaltensweise, die unter das Verbot nach Art. 3 Abs. 1 dieser Richtlinie falle, gesondert und individuell beurteilt werden müsse, so dass eine einheitliche Qualifizierung zwangsläufig ausgeschlossen sei. Zwar ist in einigen Bestimmungen der Richtlinie [20], einschließlich Art. 1, der den Anwendungsbereich der Richtlinie definiert [21], tatsächlich von den Beziehungen zwischen Käufern und Lieferanten die Rede, doch lässt sich aus diesen Bestimmungen keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten ableiten, jede verbotene Verhaltensweise individuell als selbständige Zuwiderhandlung zu qualifizieren. Unabhängig davon, dass eine gemeinsame Qualifizierung mehrerer verbotener Verhaltensweisen deren Verbot grundsätzlich nicht abschwächen würde [22], ist festzustellen, dass das mit der Richtlinie 2019/633 verfolgte Ziel über den bloßen Schutz der individuellen Beziehungen zwischen Käufern und Lieferanten hinausgeht und allgemeiner auf den Schutz der landwirtschaftlichen Bevölkerung in ihrer Gesamtheit gerichtet ist, wie im Übrigen auch die Rechtsgrundlagen der Richtlinie 2019/633 bestätigen [23].

38. Da die Problematik der rechtlichen Einordnung der durch die Richtlinie 2019/633 verbotenen unlauteren Handelspraktiken nach nationalem Recht nicht im Unionsrecht geregelt ist, steht es den Mitgliedstaaten nach der vorstehenden Prüfung weiterhin frei, im Fall einer nach Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 dieser Richtlinie verbotenen Handelspraxis eines Käufers, die mit einheitlichem Vorsatz parallel gegenüber mehreren Lieferanten angewandt wird, den nationalen Durchsetzungsbehörden entweder die Befugnis zu übertragen, eine einheitliche Zuwiderhandlung festzustellen und folglich eine einzige Sanktion zu verhängen, oder ihnen die Befugnis zu übertragen, das Vorliegen mehrerer Verstöße festzustellen und folglich mehrere Sanktionen zu verhängen, jedoch mit der Maßgabe, dass die Sanktionen in beiden Fällen „unter Berücksichtigung von Art, Dauer, wiederholtem Auftreten und Schwere des Verstoßes wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein müssen, wie in Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie gefordert.

[19] Insoweit weise ich darauf hin, dass der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung die Auffassung vertritt, dass die rechtliche Einordnung der Tat nach nationalem Recht für die Feststellung, ob dieselbe Straftat vorliegt, nicht erheblich ist, da die Reichweite des in Art. 50 der Charta gewährten Schutzes nicht von einem Mitgliedstaat zum anderen unterschiedlich sein kann. Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 20. März 2018, Garlsson Real Estate u. a. (C-537/16, EU:C:2018:193, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie vom 20. März 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, Rn. 36).

[20] Vgl. hierzu Erwägungsgründe 1 und 14 der Richtlinie 2019/633.

[21] Danach wird der Anwendungsbereich der Richtlinie 2019/633 unter Bezugnahme auf das Verhältnis der Verhandlungsmacht zwischen einem Lieferanten und einem Käufer definiert, das durch Unterschiede in den Umsatzzahlen bestimmt wird.

[22] Dem Ausgleich des Ungleichgewichts in der individuellen Beziehung zwischen Käufer und Lieferant könnte nämlich auch bei der Berechnung einer einzigen Sanktion Rechnung getragen werden.

[23] Siehe in diesem Sinne Nrn. 24 und 34 der vorliegenden Schlussanträge. Vgl. insbesondere den ersten Erwägungsgrund der Richtlinie 2019/633.

C. Zur Obergrenze der Geldbuße, mit der eine oder mehrere unlautere Handelspraktiken in ihrer Gesamtheit sanktioniert werden

39. Mit dem zweiten Teil seiner ersten Vorlagefrage (Frage 1b) möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2019/633 in dem Fall, dass mehrere Verhaltensweisen, die unter die in Art. 3 der Richtlinie festgelegten Verbote fallen, gemeinsam als eine „einheitliche Zuwiderhandlung" qualifiziert werden, einer nationalen Regelung entgegensteht, die eine Obergrenze von 500 000 Euro als Sanktion für eine solche Zuwiderhandlung festlegt. Für den Fall, dass die Qualifizierung als einheitliche Zuwiderhandlung nicht mit dieser Richtlinie vereinbar sein sollte, fragt sich das vorlegende Gericht, ob die Richtlinie 2019/633 der Verhängung mehrerer Geldbußen mit einer Obergrenze von 500 000 Euro für jede der festgestellten Zuwiderhandlungen entgegensteht (Frage 2).

40. Zunächst ist klarzustellen, dass diese Problematik nicht unmittelbar die Frage betrifft, ob die nach österreichischem Recht vorgesehene Höhe der Geldbuße angemessen ist, um die wirksame Durchsetzung der Richtlinie 2019/633 zu gewährleisten, sondern eher die Frage, wie sich die Begrenzung der Höhe dieser Geldbuße auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten auswirken könnte, ein Sanktionssystem einzuführen, das den Anforderungen dieser Richtlinie entspricht. Im Mittelpunkt des zweiten Teils der ersten Frage steht nämlich weder die Qualifizierung als einheitliche Zuwiderhandlung noch der Höchstbetrag der Sanktion an sich [24] und jeweils für sich genommen, sondern die kombinierte Wirkung dieser beiden Aspekte des nationalen Rechts, aufgrund derer sich das vorlegende Gericht die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht stellt. Somit ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um Klarstellung, ob unter Umständen wie denen des vorliegenden Falles eine solche Obergrenze den Vorgaben von Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2019/633 entspricht und insbesondere, ob sie den Anforderungen der Wirksamkeit und der Abschreckung genügt.

41. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass sich – ebenso wie bei der Problematik der Qualifizierung der Zuwiderhandlung, die in den Nrn. 29 bis 38 der vorliegenden Schlussanträge erörtert wurde – sowohl aus den Bestimmungen der Richtlinie 2019/633 als auch aus der allgemeinen Logik der Mindestharmonisierung, die sie verfolgt, ergibt, dass es den Mitgliedstaaten grundsätzlich freisteht, eine Obergrenze für Geldbußen festzulegen, mit denen verbotene Verhaltensweisen sanktioniert werden [25]. Denn Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2019/633 sieht zwar vor, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, für unlautere Handelspraktiken Sanktionen, insbesondere in Form von Geldbußen, einzuführen, die Bestimmung enthält aber keine näheren Angaben zur Höhe dieser Geldbußen, auch nicht zu einer möglichen Obergrenze.

42. Außerdem ist festzustellen, dass die vorgenannte Bestimmung den Mitgliedstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt, indem sie es ihnen überlässt, in ihrem nationalen Recht die konkreten Modalitäten der Verhängung von Sanktionen im Fall unlauterer Handelspraktiken festzulegen, wie der ausdrückliche Verweis auf die nationalen Vorschriften und Verfahren in Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2019/633 deutlich macht. Der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten wird jedoch durch die ihnen auferlegte Verpflichtung

[24] Aus dem Bericht der Kommission zur Umsetzung der Richtlinie 2019/633 geht hervor, dass 24 Mitgliedstaaten eine Obergrenze für die zu verhängenden Geldbußen vorsehen, die eine große Spanne aufweist und von 2 329,37 Euro in Malta bis zu 2 500 000 Euro in Portugal reicht. Außerdem wird diese Obergrenze in einigen dieser Mitgliedstaaten wie der Tschechischen Republik, Italien, Lettland, Ungarn oder den Niederlanden als Prozentsatz des Umsatzes ausgedrückt, während sie in anderen Mitgliedstaaten wie Italien oder der Slowakei einem Prozentsatz des Kaufpreises oder der dem Lieferanten unrechtmäßig auferlegten Zahlungen entspricht.

[25] Zu beachten ist auch, dass es für die Feststellung, ob die nationale Qualifizierung einer bestimmten Verhaltensweise als eine einheitliche Zuwiderhandlung oder als mehrere Zuwiderhandlungen mit der Richtlinie 2019/633 in Einklang steht, unerheblich ist, ob das nationale Recht die Verhängung einer auf einen bestimmten Betrag begrenzten Geldbuße zulässt oder nicht.

begrenzt, sicherzustellen, dass die im nationalen Recht vorgesehenen Sanktionen im Rahmen der Anwendung der Richtlinie unter Berücksichtigung von Art, Dauer, wiederholtem Auftreten und Schwere des Verstoßes wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

43. Wie sich aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, sind die Mitgliedstaaten in Ermangelung einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Union auf dem Gebiet der Sanktionen bei Nichtbeachtung der Voraussetzungen, die eine nach nationalem Recht geschaffene Regelung vorsieht, befugt, die Sanktionen zu wählen, die ihnen sachgerecht erscheinen, vorausgesetzt, sie üben ihre Zuständigkeit unter Beachtung des Unionsrechts aus [26]. Folglich fallen die Sanktionen, die die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Verstößen gegen die Vorschriften über unlautere Handelspraktiken verhängen, zwar in den Bereich ihrer verfahrensrechtlichen und institutionellen Autonomie, diese wird jedoch neben dem Äquivalenzgrundsatz, dessen Anwendung im vorliegenden Fall nicht in Rede steht, durch den Grundsatz der Effektivität begrenzt, der verlangt, dass diese Sanktionen wirksam und abschreckend sein müssen, sowie durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, nach dem die in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Sanktionen nicht über das hinausgehen dürfen, was zur Erreichung der mit diesen Rechtsvorschriften rechtmäßig verfolgten Ziele erforderlich ist, und darüber hinaus in angemessenem Verhältnis zu diesen Zielen stehen müssen [27].

44. Insoweit ist hinzuzufügen, dass es Sache der nationalen Gerichte ist, die allein für die Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts zuständig sind, zu prüfen, ob die vorgesehenen Sanktionen unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind. Der Gerichtshof kann jedoch, wenn er im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens entscheidet, Klarstellungen vornehmen, um dem vorlegenden Gericht eine Richtschnur für seine Auslegung zu geben [28]. Der Gerichtshof hatte bereits Gelegenheit, Rechtsvorschriften der Union auszulegen, die wie die Richtlinie 2019/633 das Erfordernis wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen enthalten [29], wobei er einige Anhaltspunkte geliefert hat, die sich im Rahmen der vorliegenden Rechtssache als nützlich erweisen können.

45. Erstens ist festzustellen, dass das Erfordernis, sicherzustellen, dass die zu verhängenden Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind, in der Regel im Hinblick auf das angestrebte Ziel beurteilt wird [30]. Was den vorliegenden Fall betrifft, besteht – wie in Nr. 24 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt – das mit der Richtlinie 2019/633 verfolgte Ziel darin, die

[26] Vgl. entsprechend Urteil vom 19. Dezember 2024, SISTEM LUX (C-717/22 und C-372/23, EU:C:2024:1041, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[27] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Januar 2024, Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[28] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. November 2018, de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, Rn. 91 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[29] Vgl. z. B. Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. 2019, L 305, S. 17), Art. 23 der Richtlinie 2008/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 über Verbraucherkreditverträge und zur Aufhebung der Richtlinie 87/102/EWG des Rates (ABl. 2008, L 133, S. 66) oder Art. 42 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union (Neufassung) (ABl. 2013, L 269, S. 1).

[30] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. März 2024, Profi Credit Bulgaria (Nebenleistungen zum Kreditvertrag) (C-714/22, EU:C:2024:263). So hat der Gerichtshof beispielsweise festgestellt, dass eine verwaltungsrechtliche Sanktion, die in einer Geldbuße in Höhe von 50 % des durch die übermittelten unrichtigen Informationen verursachten Zollfehlbetrags besteht, geeignet ist, die Wirtschaftsteilnehmer der Union anzuhalten, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass sie über richtige Informationen zu den von ihnen eingeführten Waren verfügen und dass die Informationen, die sie in den Zollanmeldungen übermitteln, richtig und vollständig sind, und somit zur Verwirklichung des im neunten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 952/2013 genannten Ziels beiträgt, die Anwendung der zolltariflichen und sonstigen gemeinsamen politischen Maßnahmen für den Warenverkehr zwischen der Union und den Ländern oder Gebieten außerhalb des Zollgebiets der Union zu gewährleisten. Vgl. insoweit Urteil vom 23. November 2023, J. P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, Rn. 31 und 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

unlauteren Handelspraktiken zum Nachteil der Lieferanten von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen einzudämmen, da sie mit hoher Wahrscheinlichkeit negative Auswirkungen auf den Lebensstandard der landwirtschaftlichen Bevölkerung haben.

46. Zweitens ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass die Härte der Sanktionen der Schwere der mit ihnen geahndeten Verstöße entsprechen muss, indem sie insbesondere eine wirklich abschreckende Wirkung gewährleistet, zugleich aber den allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt [31]. So hat der Gerichtshof festgestellt, dass eine Geldbuße zwar eine abschreckende Sanktion darstellen kann, die geringe Höhe dieser Sanktion jedoch zu ihrer Unzulänglichkeit führen kann [32] oder sie umgekehrt unverhältnismäßig machen kann, wenn der Betrag der verhängten Sanktion zu hoch ist [33]. Der Gerichtshof hat auch entschieden, dass als wirksam und abschreckend Sanktionen angesehen werden können, die das Ausmaß des dem Verbraucher entstandenen Schadens berücksichtigen [34] und den Zuwiderhandelnden die wirtschaftlichen Vorteile aus den von ihnen begangenen Verstößen entziehen [35], um wirksam von weiteren Zuwiderhandlungen dieser Art abzuschrecken [36].

[31] Vgl. entsprechend Urteile vom 5. März 2020, OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie vom 19. Dezember 2024, SISTEM LUX (C-717/22 und C-372/23, EU:C:2024:1041, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[32] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Juni 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxemburg) (C-303/20, EU:C:2021:479, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[33] So hat der Gerichtshof beispielsweise festgestellt, dass eine Sanktion, die in der Verpflichtung besteht, einen dem Wert der der zollamtlichen Überwachung entzogenen Waren entsprechenden Betrag zu zahlen, nicht angemessen erscheint. Eine Sanktion in dieser Höhe übersteigt nach Ansicht des Gerichtshofs die Grenzen dessen, was erforderlich ist, um u. a. sicherzustellen, dass die für das Zolllagerverfahren zugelassenen Waren nicht der zollamtlichen Überwachung entzogen werden. Vgl. insoweit Urteil vom 4. März 2020, Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157, Rn. 44). In einer anderen Rechtssache, die ebenfalls die Auslegung der Regelung der in der Verordnung Nr. 952/2013 festgelegten Sanktionen betraf, hat der Gerichtshof festgestellt, dass selbst in Anbetracht der Besonderheiten von Zuwiderhandlungen gegen die zollrechtlichen Vorschriften, insbesondere ihrer großen Häufigkeit und der Schwierigkeit, sie aufzudecken, eine im nationalen Recht vorgesehene Geldbuße, deren Höhe zwischen 100 % und 200 % des Zollwerts der Waren liegt, nicht der Schwere aller damit geahndeten Verstöße angemessen zu sein erscheint, insbesondere im Fall der Nichtbeachtung der Pflichten im Zusammenhang mit den Zollanmeldungen im Rahmen des Zollverfahrens des externen Versands. Eine solche Sanktion geht nach Ansicht des Gerichtshofs zum einen über das hinaus, was erforderlich ist, um sicherzustellen, dass die für dieses Verfahren zugelassenen Waren nicht der zollamtlichen Überwachung entzogen werden, und steht zum anderen in keinem angemessenen Verhältnis zu der Zollschuld, die dadurch entsteht, dass die in das genannte Verfahren übergeführten Waren der zollamtlichen Überwachung entzogen werden. Vgl. insoweit Urteil vom 19. Dezember 2024, SISTEM LUX (C-717/22 und C-372/23, EU:C:2024:1041, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[34] Vgl. entsprechend Urteil vom 11. Januar 2024, Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[35] In einer Reihe von Rechtssachen, in denen es um die Auslegung von Art. 23 der Richtlinie 2008/48, der Sanktionen nach nationalen Sanktionsregelungen betrifft, ging, hat der Gerichtshof festgestellt, dass der Verstoß eines Kreditgebers gegen eine Verpflichtung, der im Zusammenhang mit der Richtlinie 2008/48 eine wesentliche Bedeutung zukommt (wie z. B. die Prüfung der Kreditwürdigkeit des Verbrauchers, das Fehlen der Angabe des effektiven Jahreszinses in einem Verbraucherkreditvertrag, die Anzahl und die Periodizität der Zahlungen, anfallende Notargebühren sowie verlangte Sicherheiten und Versicherungen), mit der Verwirkung des Anspruchs des Kreditgebers auf die vereinbarten Zinsen und Kosten sanktioniert werden darf. Eine solche Sanktion hat nach Ansicht des Gerichtshofs eine ausreichend abschreckende Wirkung und ist der Schwere des mit ihr geahndeten Verstoßes angemessen. Umgekehrt war der Gerichtshof der Ansicht, dass die Sanktion der Verwirkung des Zinsanspruchs, wenn sie in der Praxis abgeschwächt oder ganz zunichtegemacht würde, zwangsläufig keinen wirklich abschreckenden Charakter hätte. Soweit ferner die fehlende Angabe dieser Elemente im Kreditvertrag dazu führen kann, dass es dem Verbraucher unmöglich gemacht wird, den Umfang seiner Verpflichtung einzuschätzen, ist die im innerstaatlichen Recht vorgesehene Sanktion der Verwirkung des Anspruchs des Kreditgebers auf Zinsen und Kosten als verhältnismäßig im Sinne des Art. 23 der Richtlinie 2008/48 anzusehen. Die Anwendung einer solchen Sanktion, die schwerwiegende Folgen für den Kreditgeber hat, kann jedoch nicht als verhältnismäßig angesehen werden, wenn Angaben zu Elementen fehlen, die ihrer Art nach nicht geeignet sind, die Möglichkeit des Verbrauchers zu beeinträchtigen, den Umfang seiner Verpflichtung einzuschätzen, wie der Name und die Anschrift der zuständigen Aufsichtsbehörde. Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 27. März 2014, LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, Rn. 52 und 53), vom 9. November 2016, Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842, Rn. 69 bis 72 und die dort angeführte Rechtsprechung), vom 5. März 2020, OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, Rn. 30), vom 10. Juni 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxemburg) (C-303/20, EU:C:2021:479, Rn. 39 und 40), sowie vom 21. März 2024, Profi Credit Bulgaria (Nebenleistungen zum Kreditvertrag) (C-714/22, EU:C:2024:263, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[36] Vgl. entsprechend Urteil vom 19. Dezember 2024, SISTEM LUX (C-717/22 und C-372/23, EU:C:2024:1041, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).

47. Was das Erfordernis betrifft, dass die Sanktionen der Schwere der festgestellten Verstöße entsprechen müssen, ist ferner darauf hinzuweisen, dass die zuständigen Behörden, wenn nationale Rechtsvorschriften eine Kumulierung von Sanktionen, wie etwa die Kopplung mehrerer Geldstrafen, vorsehen, sicherstellen müssen, dass die Schärfe aller verhängten Sanktionen nicht die Schwere der festgestellten Straftat überschreitet, da andernfalls ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorläge [37].

48. Drittens ist der in Art. 49 Abs. 3 der Charta niedergelegte Verhältnismäßigkeitsgrundsatz von den Mitgliedstaaten nicht nur in Bezug auf die Festlegung der Tatbestandsmerkmale eines Verstoßes und die Festlegung der Regeln über die Höhe der Geldbußen zu beachten, sondern auch in Bezug auf die Würdigung der Gesichtspunkte, die in die Festsetzung der Geldbuße einfließen können [38]. Darüber hinaus verlangt dieser Grundsatz, dass die individuellen Umstände des Einzelfalls sowohl bei der Bestimmung der Sanktion als auch bei der Festlegung der Höhe der Geldstrafe berücksichtigt werden [39].

49. Viertens ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass zur Sicherstellung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen nicht nur der nationale Gesetzgeber, sondern auch die nationalen Gerichte innerhalb der durch den Gegenstand des Rechtsstreits, mit dem sie befasst sind, vorgegebenen Grenzen über ein Ermessen verfügen müssen, das es ihnen ermöglicht, nach den Umständen des Einzelfalls die der Schwere des festgestellten Verstoßes angemessene Maßnahme zu wählen [40]. Somit ist bei der Prüfung durch die nationalen Gerichte, ob die Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind, gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV nicht nur die speziell zur Umsetzung einer Richtlinie erlassene Bestimmung des nationalen Rechts zu berücksichtigen, sondern müssen auch sämtliche nationalen Rechtsvorschriften berücksichtigt werden, die soweit möglich anhand des Wortlauts und der Ziele dieser Richtlinie auszulegen sind [41].

50. Nach Darstellung dieser durch die Rechtsprechung getroffenen Klarstellungen ist festzuhalten, dass keine der oben genannten Rechtssachen unmittelbar den in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehenden Fall betrifft, da es bei Ersteren hauptsächlich um die Modalitäten der Festsetzung der verhängten Sanktion und nicht um die Phase vor der Feststellung der begangenen Zuwiderhandlung und deren Qualifizierung nach innerstaatlichem Recht ging [42].

51. Davon abgesehen bin ich der Ansicht, dass sich die wirksame Anwendung der Richtlinie 2019/633 nicht nur auf die Beurteilung der im nationalen Recht vorgesehenen Art der Sanktion oder auf bestimmte Aspekte oder Modalitäten der Festsetzung dieser Sanktion, wie die Höhe der verhängten Geldbuße, beschränken darf, sondern auch alle anderen Faktoren berücksichtigen muss, die das Erfordernis, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Richtlinie vorzusehen, beeinträchtigen und sich somit auf

[37] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Oktober 2023, G. ST. T. (Verhältnismäßigkeit der Strafe bei Markenfälschung) (C-655/21, EU:C:2023:791, Rn. 66 und 67 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[38] Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 23. November 2023, J. P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie vom 19. Juni 2025, Lietuvos bankas (C-671/23, EU:C:2025:457, Rn. 46).

[39] Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Oktober 2023, G. ST. T. (Verhältnismäßigkeit der Strafe bei Markenfälschung) (C-655/21, EU:C:2023:791, Rn. 66 und 67 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[40] Vgl. entsprechend Urteil vom 10. Juni 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxemburg) (C-303/20, EU:C:2021:479, Rn. 36 und 45 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[41] Vgl. entsprechend Urteil vom 10. Juni 2021, Ultimo Portfolio Investment (Luxemburg) (C-303/20, EU:C:2021:479, Rn. 36 und 45 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[42] Dies ist letztlich an sich nicht überraschend, da – wie in Nr. 29 der vorliegenden Schlussanträge festgestellt – sich die Anforderung, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen vorzusehen, die auch in mehreren anderen Rechtsvorschriften der Union enthalten ist, hauptsächlich auf die Modalitäten der Festsetzung der verhängten Sanktion bezieht.

die mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele auswirken können. Dies gilt umso mehr, wenn, wie im vorliegenden Fall, die Qualifizierung der Zuwiderhandlung nach nationalem Recht Auswirkungen auf den (Höchst-)Betrag der verhängten Sanktion haben kann, der nach der in Nr. 46 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs einen der Faktoren darstellt, die bei der Feststellung der Angemessenheit der Sanktionen zu berücksichtigen sind.

52. Im vorliegenden Fall besteht bei der Kumulierung mehrerer Geldstrafen zwar die Gefahr, dass die Gesamtheit der Sanktionen oder der Gesamtbetrag der verhängten Geldbußen die Schwere der festgestellten Zuwiderhandlung überschreitet, so dass ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorläge [43], doch würde die Qualifizierung mehrerer Verhaltensweisen, die unter die Verbote nach Art. 3 der Richtlinie 2019/633 fallen, als eine einzige Zuwiderhandlung demgegenüber die Gefahr bergen, dass dies in bestimmten Fällen zur Verhängung einer Sanktion führen würde, die aufgrund der für die Geldbuße festgesetzten Obergrenze (und der Unmöglichkeit für die nationalen Durchsetzungsbehörden, über diese hinauszugehen) nicht als hinreichend wirksam und abschreckend angesehen werden könnte [44].

53. Obwohl die Richtlinie 2019/633 die Möglichkeit eines Mitgliedstaats nicht ausschließt, eine Verhaltensweise, die in einem wiederholten Verstoß gegen die Verbote nach Art. 3 Abs. 1 dieser Richtlinie besteht, als einheitliche Zuwiderhandlung zu qualifizieren und dementsprechend eine einzige Sanktion für die fraglichen verschiedenen unlauteren Handelspraktiken zu verhängen, entbindet diese Möglichkeit die nationalen Durchsetzungsbehörden daher nicht von ihrer Verpflichtung, sicherzustellen, dass die verhängte Sanktion unter Berücksichtigung von Art, Dauer, wiederholtem Auftreten und Schwere des Verstoßes wirksam, verhältnismäßig und abschreckend ist. Es ist daher Sache des vorlegenden Gerichts, eine umfassende Würdigung der nationalen Maßnahme zur Umsetzung der Richtlinie 2019/633 und der verhängten Sanktion unter Berücksichtigung aller relevanten Gesichtspunkte, einschließlich der konkreten Umstände des vorliegenden Falles, vorzunehmen, um zu überprüfen, ob die in Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie festgelegten Anforderungen hinsichtlich der Sanktionen eingehalten wurden.

54. Nach alldem bin ich der Ansicht, dass Art. 6 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2019/633 dahin auszulegen ist, dass es den Mitgliedstaaten im Fall einer nach Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 dieser Richtlinie verbotenen Handelspraxis eines Käufers, die mit einheitlichem Vorsatzes parallel gegenüber mehreren Lieferanten angewandt wird, weiterhin freisteht, den nationalen Durchsetzungsbehörden entweder die Befugnis zu übertragen, eine einheitliche Zuwiderhandlung festzustellen und folglich eine einzige Sanktion zu verhängen, oder ihnen die Befugnis zu übertragen, das Vorliegen mehrerer Verstöße festzustellen und folglich mehrere Sanktionen zu verhängen, sofern die fragliche nationale Regelung in Überstimmung mit Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Richtlinie sicherstellt, dass eine unter Berücksichtigung von Art, Dauer, wiederholtem Auftreten und Schwere des Verstoßes wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktion verhängt wird.

[43] Siehe Nr. 48 der vorliegenden Schlussanträge.

[44] Es kann somit nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass die Zusammenfassung mehrerer unlauterer Handelspraktiken gegenüber einer erheblichen Zahl von Lieferanten und ihre Qualifizierung als einheitliche Zuwiderhandlung, die nur einmal mit einem Höchstbetrag von 500 000 Euro geahndet werden kann, als den Anforderungen von Art. 6 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2019/633 nicht entsprechend angesehen werden kann, insbesondere wenn diese Praktiken eine gewisse Schwere und ein erhebliches Ausmaß aufweisen. In einem solchen Fall würde die Festsetzung einer Obergrenze für die Sanktion die Gefahr bergen, dass die nationalen Behörden wesentliche Parameter für die Festlegung der Höhe der Geldbuße, wie Art, wiederholtes Auftreten und Schwere der betreffenden Zuwiderhandlung, nicht ausreichend berücksichtigen und würdigen könnten.

V. Ergebnis

55. Angesichts der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Oberlandesgericht Wien (Österreich) zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Art. 6 Abs. 1 Buchst. e der Richtlinie (EU) 2019/633 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette

ist dahin auszulegen, dass

es den Mitgliedstaaten im Fall einer nach Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2019/633 verbotenen Handelspraxis eines Käufers, die mit einheitlichem Vorsatzes parallel gegenüber mehreren Lieferanten angewandt wird, weiterhin freisteht, den nationalen Durchsetzungsbehörden entweder die Befugnis zu übertragen, eine einheitliche Zuwiderhandlung festzustellen und folglich eine einzige Sanktion zu verhängen, oder ihnen die Befugnis zu übertragen, das Vorliegen mehrerer Verstöße festzustellen und folglich mehrere Sanktionen zu verhängen, sofern die fragliche nationale Regelung in Überstimmung mit Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Richtlinie sicherstellt, dass eine unter Berücksichtigung von Art, Dauer, wiederholtem Auftreten und Schwere des Verstoßes wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktion verhängt wird.