

11.09.06**Empfehlungen
der Ausschüsse**A - Fz - G - In - R - Wizu **Punkt ...** der 825. Sitzung des Bundesrates am 22. September 2006

Entwurf eines Gesetzes über die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze bei innergemeinschaftlichen Verstößen

A

Der **federführende Agrarausschuss (A)**,der **Gesundheitsausschuss (G)**,der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)**,der **Rechtsausschuss (R)** undder **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat,

zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

...

A 1. Zu Artikel 1 (§ 2 Nr. 1 Buchstabe a VSchDG)

In Artikel 1 ist in § 2 Nr. 1 Buchstabe a die Angabe "5 bis 9, 11, 12," durch die Angabe "5 bis 12," zu ersetzen.

Begründung:

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Zuständigkeit der Länder für die Verfolgung grenzüberschreitender Verstöße gegen die in Umsetzung der Richtlinie 98/6/EG erlassenen Preisangabenregelungen ist nicht sachgerecht. Eine Anknüpfung an derzeit durch die Länder bzw. die Kommunen wahrgenommene Aufgaben (vgl. Punkt A II S. 27 und Punkt B zu Artikel 1 § 2 S. 39 der Gesetzesbegründung) ist nicht möglich, da sich diese derzeit nicht auf grenzüberschreitende Verstöße beziehen. Bereits jetzt erfolgt die Durchsetzung des Preisangabenrechts überwiegend durch klageberechtigte Wettbewerbs- und Verbraucherverbände auf der Grundlage des UWG. Die Interessenlage ist daher vergleichbar mit denjenigen Verbraucherschutzregelungen, deren grenzüberschreitende Durchsetzung dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) übertragen werden soll.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Zuständigkeitsaufteilung hätte überdies in der Praxis vielfältige Überschneidungen mit den in die Vollzugszuständigkeit des BVL fallenden Verbraucherschutzrichtlinien und daraus resultierende Schwierigkeiten bei der Zuständigkeitsabgrenzung zur Folge. Im Gegensatz zur Richtlinie 98/6/EG, die nur auf den Verkauf beweglicher Sachen Anwendung findet, gilt das deutsche Preisangabenrecht auch für Finanz- und andere Dienstleistungen sowie Elektrizität, bei denen sich der Schutz der Verbraucher vor Irreführung durch fehlende oder fehlerhafte Preisangaben nach anderen EG-Rechtsakten richtet, deren grenzüberschreitender Vollzug dem BVL oder der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) übertragen werden soll (z. B. nach Artikel 3 der Richtlinie 84/450/EWG über irreführende und vergleichende Werbung oder Artikel 4 der Richtlinie 97/7/EG über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz).

Nicht zuletzt im Interesse der von der Verordnung (EG) 2006/2004 über die Zusammenarbeit der Behörden im Verbraucherschutz geforderten effektiven Bekämpfung grenzüberschreitender Verstöße gegen Verbraucherschutzvorschriften sind Zuständigkeitsüberschneidungen kontraproduktiv.

A
G

2. Zu Artikel 1 (§ 3 Abs. 2 und 3 - neu - VSchDG)

In Artikel 1 sind dem § 3 folgende Absätze 2 und 3 anzufügen:

"(2) Die Zentrale Verbindungsstelle berichtet den für den Verbraucherschutz zuständigen obersten Landesbehörden jährlich, vom Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes an gerechnet, umfassend über die im Zusammenhang mit diesem Gesetz empfangenen und weitergeleiteten Ersuchen um Amtshilfe und Informationsaustausch. Von der Berichtspflicht umfasst sind ferner auch weitergehende bei der Zentralen Verbindungsstelle vorhandene Informationen, die beispielsweise Urteile und Klagen zur Rechtsdurchsetzung betreffen.

(3) Auf Anfrage einer für den Verbraucherschutz zuständigen obersten Landesbehörde erteilt das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit der obersten Landesbehörde für Verbraucherschutz auch außerhalb der jährlichen Berichterstattung Auskunft über die im Zusammenhang mit diesem Gesetz empfangenen und weitergeleiteten Ersuchen um Amtshilfe und Informationsaustausch und im Übrigen vorhandenen Informationen. Für den Fall, dass beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit zukünftig eine eigene Datenbank eingerichtet wird, genügt eine den für den Verbraucherschutz zuständigen obersten Landesbehörden eingeräumte Möglichkeit, auf diese Datenbank zuzugreifen, dem in Satz 1 festgeschriebenen Auskunftsanspruch."

Begründung:

Zugriffsmöglichkeiten der Länder auf die beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit vorhandenen Daten über empfangene und weitergeleitete Ersuchen um Amtshilfe und Informationsaustausch sind nach dem vorgelegten Gesetzentwurf nicht gegeben. Selbst die für den Verbraucherschutz zuständigen obersten Landesbehörden, die in der Regel nicht zuständige Behörde im Sinne von § 2 Nr. 4 und 5 VSchDG sind, besitzen danach keine Möglichkeit, an die – in besonderer Weise auch für das jeweilige Land relevanten Daten – zu gelangen.

Eine Informationspflicht seitens des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit gegenüber den für Verbraucherschutz zuständigen obersten Landesbehörden ist jedoch aus mehreren Gründen notwendig.

Die in Absatz 2 (neu) vorgesehenen regelmäßigen Berichte sind Voraussetzung dafür, dass Entwicklungen bei verbraucherrechtlichen Verstößen, wie sie im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Verordnung (EG) 2006/2004 offenbar werden, auch von den einzelnen Ländern besser nachvollzogen werden und Problemschwerpunkte besser erkannt werden können.

In der Folge werden die Länder im Rahmen ihrer Kompetenzen in die Lage versetzt, auf ein mögliches Ansteigen von Verstößen angemessen zu reagieren. Dies betrifft etwa die Verabschiedung weiter gehender Verbraucherschutzmaßnahmen auf landesrechtlicher Ebene.

Neben diesem den Verbraucher schützenden Aspekt bilden regelmäßige Berichte gleichzeitig die Grundlage für die Bewertung der Arbeit der für die Durchsetzung der Verordnung (EG) 2006/2004 zuständigen Behörden der Länder (Anm.: ansonsten Selbstverpflichtung der Länder). Die beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit hinterlegten Daten bilden in diesem Zusammenhang eine Grundlage für landesrechtliche Schlussfolgerungen personeller und finanzieller Art, um den zuständigen Behörden eine möglichst optimale Aufgabenwahrnehmung zum Schutz der Verbraucher zu ermöglichen.

Die Berichtspflicht umfasst bewusst auch Informationen über erlangte Kenntnisse bezüglich eingereicherter Klagen zur Rechtsdurchsetzung und ergangener Gerichtsentscheidungen. Sie geht damit über die bloße Mitteilung von den weitervermittelten Verfahren hinaus. Denn es ist davon auszugehen, dass das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit die in Artikel 21 der Verordnung (EG) 2006/2004 normierte Berichtspflicht gegenüber der Kommission wahrnehmen wird. Somit wird sie über zahlreiche zusätzliche Informationen verfügen, deren Möglichkeit zur Kenntnisnahme auch den Ländern verschafft werden muss. Dies vereinfacht deren Vorgehen und Maßnahmen gegenüber festgestellten Verstößen in der bereits dargelegten Weise.

Die in Absatz 3 (neu) auf Anfrage vorgesehene Auskunftspflicht der Zentralen Verbindungsstelle über Ersuchen um Amtshilfe oder Informationsaustausch an zuständige Behörden des Landes gegenüber einer für den Verbraucherschutz zuständigen obersten Landesbehörde dient dazu, auch außerhalb der jährlichen Berichterstattung durch die Zentrale Verbindungsstelle, wie sie Absatz 2 (neu) statuiert, kurzfristig an notwendige Informationen zu gelangen.

Ein dementsprechender Bedarf ist in mehreren Fällen denkbar.

So kann die Notwendigkeit bestehen, eine festgestellte Häufung von Verstößen eines Unternehmers im eigenen Land gegen Vorschriften, deren Überwachung die Verordnung (EG) 2006/2004 verbessern möchte, auf eine gleichzeitige bundesweite Häufung und zurückliegende Verstöße hin zu überprüfen. Dies ermöglicht einerseits, ein mögliches Vorgehen mit den anderen Ländern zu koordinieren und andererseits, vorhandene Erkenntnisse bezüglich der Verstöße und ihren Verursacher auszutauschen. So wird mit Absatz 3 (neu) ein Verfahren, ähnlich wie es Artikel 9 Abs. 2 der Verordnung (EG) 2006/2004 zur Koordinierung der Marktüberwachungs- und Durchsetzungstätigkeit für Verstöße in mindestens zwei Mitgliedstaaten der EU festlegt, auch auf der nationalen Ebene ermöglicht.

Weiterhin dient der Auskunftsanspruch dazu, etwaige parlamentarische Anfragen im Zusammenhang mit diesem Gesetz kurzfristig beantworten zu können. Entsprechende Stellungnahmen sind oftmals kurzfristig zu erstellen. Bei aktuellen, spezifischen Problemlagen genügt der jährliche Bericht diesen Anforderungen im Zweifel nicht.

A 3. Zu Artikel 1 (§ 7 Abs. 4 VSchDG)

In Artikel 1 ist § 7 Abs. 4 wie folgt zu fassen:

"(4) Die Landesregierungen werden ermächtigt, für ihre Behörden durch Rechtsverordnung den Absätzen 1 bis 3 entsprechende Regelungen zu erlassen. Die Landesregierungen sind befugt, die Ermächtigung nach Satz 1 durch Rechtsverordnung ganz oder teilweise auf andere Behörden des Landes zu übertragen."

Begründung:

Es ist nicht sachgerecht, dass die allgemeinen Regelungen im zweiten Abschnitt über die behördlichen Aufgaben und Befugnisse sowie die Mitwirkungspflichten der Wirtschaftsbeteiligten, nicht jedoch die Regelungen über die Beauftragung Dritter unmittelbar für die Länder anwendbar sein sollen.

Nach dem Entwurf der Bundesregierung bedürfte die Beauftragung Dritter durch die Länder einer Regelung durch formelles Gesetz oder einer Rechtsverordnung auf Grund einer noch zu schaffenden landesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.

Durch die vorgeschlagene Verordnungsermächtigung wäre es den Ländern freigestellt, die Beauftragung Dritter vorzusehen. Die Befugnis zu Landesregelungen im Gesetzesrang wäre jedoch auch weiterhin möglich.

R 4. Zu Artikel 1 (§ 12 Abs. 2 VSchDG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob § 12 Abs. 2 VSchDG-E gestrichen werden sollte.

Begründung:

Die in § 12 Abs. 2 VSchDG-E enthaltene Ermächtigung, das EG-Verbraucherschutzdurchführungsgesetz durch Rechtsverordnung zu ändern, begegnet im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip Bedenken. Zwar findet sich in der älteren

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Hinweis, soweit - was hier konkret zu begründen wäre - der Vorbehalt des Gesetzes nicht greife, seien "auch Ermächtigungen zulässig, durch Rechtsverordnung den Inhalt [eines ...] Gesetzes zu ändern" (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 1997, 2 BvR 509/96 u. 2 BvR 511/96, NJW 1998, 669 <670 linke Spalte>). Neuerdings betont das Bundesverfassungsgericht indessen, die "grundlegende Verschiedenheit der Kontroll- und Verwerfungskompetenzen von förmlichen Gesetzen und Verordnungen im behördlichen und gerichtlichen Verfahren" verbiete es, "bei der parlamentarischen und exekutiven Rechtssetzung beide Rechtsformen so zu vermischen, dass eine klare Zuordnung nicht mehr möglich ist" (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. September 2005, 2 BvF 2/03, DVBl. 2005, 1503, <1507 rechte Spalte unten>; auch Beschluss vom 27. September 2005, 2 BvL 11/02, DVBl. 2005, 1513 <1514>; zur Unzulässigkeit von Vorschriften, die die Änderung des Gesetzestexts durch Rechtsverordnung erlauben, außerdem Bryde, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl. 2003, Artikel 80 Rnr. 3).

Wenn auch § 12 Abs. 2 VSchDG-E in erster Linie auf eine Rechtsbereinigung zielt, hat das Gebrauchmachen von der dort eingeräumten Ermächtigung doch eine den Geltungsrang verunklarende Vermischung zur Folge, da der Exekutive erlaubt wird, Vorschriften im Range einer Rechtsverordnung mit solchen im Range eines Parlamentsgesetzes zu kombinieren.

In 5. Zu Artikel 1 (§ 13 und §§ 14 bis 18 VSchDG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) § 13 ist wie folgt zu fassen:

"§ 13

Zulässigkeit, Zuständigkeit

Gegen Entscheidungen und Handlungen der zuständigen Behörden nach diesem Gesetz ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gegeben."

b) Die §§ 14 bis 28 sind zu streichen.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Übertragung der gerichtlichen Zuständigkeit auf die Landgerichte ist systemwidrig und sachlich verfehlt.

Die in Artikel 1 § 5 vorgesehenen Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse der zuständigen Behörden stellen hoheitliche Maßnahmen dar. Sie sind daher als typische Materie der allgemeinen Verwaltung einzustufen. Es handelt sich überwiegend um hoheitliche Maßnahmen, die im Wege des Verwaltungsaktes

durchgesetzt werden (z.B. Artikel 1 § 5 Abs. 1 Nr. 1). Die gerichtliche Überprüfung hat die Regelungen des Verwaltungsverfahrensrechts zu berücksichtigen. Die in Artikel 1 § 10 vorgesehene Vollstreckung richtet sich nach dem öffentlich-rechtlichen Vollstreckungsrecht, z.B. dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz, das sich deutlich von den zivilrechtlichen Vollstreckungsregimen unterscheidet. Es handelt sich damit um eine Überprüfung hoheitlicher Maßnahmen. Sie unterliegen damit nach dem Gerichtssystem der Bundesrepublik Deutschland der Überprüfung durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Diese verfügt auch über die notwendige Sachkunde hinsichtlich des anzuwendenden Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts.

Soweit der Gesetzentwurf in Artikel 1 § 7 vorsieht, dass die Behörde, statt selbst vorzugehen, Dritte nach dem Unterlassungsklagegesetz beauftragen kann, ist zwar davon auszugehen, dass der Zivilrechtsweg gegeben ist. Dies bedeutet aber nicht, dass im Fall einer möglichen Ausübung hoheitlicher Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse eine Überprüfung durch die Verwaltungsgerichte sachfremd wäre und eine Sonderzuweisung an die ordentliche Gerichtsbarkeit erforderlich wäre. Denn die Verfahren nach Artikel 1 §§ 4 ff. haben strukturell mit den zivilrechtlichen Verbraucherschutzverfahren nichts zu tun. Individualansprüche von Verbrauchern und Verbraucherinnen sollen gerade nicht durchgesetzt werden. Vielmehr geht es im Kern um ein "aufsichtliches" Einschreiten von Verbraucherbehörden bei Verstößen, die sich gegen kollektive Verbraucherinteressen richten. Angesichts des umfangreich normierten Verbraucherschutzrechts ist auch nicht davon auszugehen, dass es auf Grund der Doppelzuständigkeit zu einer Rechtszersplitterung kommen wird.

Abgesehen davon führt die im Gesetzentwurf derzeit vorgesehene Regelung für die Behörden ebenfalls zu einem doppelten Rechtsweg. Denn Artikel 1 § 13 Abs. 1 und 4 des Entwurfs eröffnet nur für einen Teil der behördlichen Maßnahmen den Rechtsweg zu den Landgerichten. Für Handlungen nach Artikel 1 § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bis 4 des Entwurfs zum Beispiel verbleibt es bei der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die derzeitige Regelung führt zu einer sachfremden Aufspaltung von einheitlichen Lebenssachverhalten. Dies spricht ebenfalls dafür, die gerichtliche Zuständigkeit für Entscheidungen und Handlungen der zuständigen Behörden vollständig bei den Verwaltungsgerichten belassen.

Der Änderungsvorschlag sieht als erste Instanz die Verwaltungsgerichte vor. Dies erscheint sachgerecht, da die Verwaltungsgerichte ähnlich wie die Landgerichte nach dem Kammerprinzip konstituiert sind, so dass eine der Bedeutung der Streitfälle angemessene Sachbehandlung möglich ist. Gegen das Urteil der Verwaltungsgerichte ist nach Zulassung durch das Verwaltungsgericht oder durch das Obergericht die Berufung möglich (vgl. § 124 ff. VwGO). Nach Maßgabe des § 134 VwGO steht den Beteiligten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts neben der Berufung auch die Sprungrevision zum BVerwG zu; damit ist auch auf dem Verwaltungsrechtsweg eine rasche obergerichtliche Entscheidung möglich.

Zu Buchstabe b:

Die Streichung der Paragraphen ist durch die Rechtswegzuweisung an die Verwaltungsgerichte bedingt.

Die in Artikel 1 §§ 14 bis 28 vorgesehenen verfahrensrechtlichen Regelungen sind überwiegend eng an die Regelungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit angelehnt (z.B. § 14, § 18, § 19 Abs. 1 bis 3, § 21 Abs. 1, § 23, § 28) oder verweisen auf diese (z.B. § 14 Abs. 8, § 20 Abs. 2).

Die im Entwurf vorgesehenen von der Verwaltungsgerichtsordnung einzelnen abweichenden Regelungen, z.B. § 16 Nr. 3, § 17, § 21 Abs. 2, wollen zum Teil der besonderen Stellung der Verbraucherverbände gerecht werden. Sie sind jedoch im vorgesehenen Maß zum europarechtskonformen Vollzug nicht erforderlich. Verbraucherverbände und Verbände der Wirtschaft können vor den Verwaltungsgerichten nach Maßgabe des § 65 VwGO ausreichend am gerichtlichen Verfahren beteiligt werden. Zum Teil schränken die Regelungen des Gesetzentwurfs ausgewogene Regelungen der Verwaltungsgerichtsordnung ohne zwingenden Grund ein (z.B. § 19 Abs. 4, § 20 Abs. 3, § 27).

Die Normen der Verwaltungsgerichtsordnung bieten im Rahmen des Vollzugs des Verbraucherschutzdurchführungsgesetzes ein ausgewogenes Verfahrensrecht zur Gewährung von angemessenem und effektivem Rechtsschutz. Artikel 1 §§ 14 bis 28 können daher ersatzlos gestrichen werden.

R 6. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Bei
Annahme
entfällt
Ziffer 7

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob an Stelle des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit als zuständige Behörde das Bundesamt für Justiz und an Stelle des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz das Bundesministerium der Justiz benannt werden können.

Begründung:

Die der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 vom 27. Oktober 2004 über grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Verbraucherschutz zu Grunde liegenden materiellen Rechtsvorschriften sind überwiegend zivilrechtlicher Natur. Am häufigsten werden - auch nach der Entwurfsbegründung - Vorschriften des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb Grundlage einer Durchsetzung von Verbraucherinteressen sein. Auch im Weiteren sind in erster Linie bürgerlich-rechtliche Vorschriften zu Allgemeinen Geschäftsbedingungen (§§ 305 ff. BGB), zu Haustürgeschäften (§ 312 BGB), zu Fernabsatzverträgen (§ 312b BGB) und das Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (UKlaG) sedes materiae. Daher erscheint es sachgerecht, die aus der Verordnung resultierenden Aufgaben von Behörden bei einer dem Bundesministerium der Justiz nachgeordneten Stelle anzusiedeln.

Wi 7. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 6

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob an Stelle des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit als zuständige Behörde das Bundesamt für Justiz benannt werden kann.

Begründung:

Die der Verordnung (EG) über grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Verbraucherschutz Nr. 2006/2004 vom 27. Oktober 2004 zu Grunde liegenden materiellen Rechtsvorschriften sind überwiegend zivilrechtlicher Natur. Am häufigsten werden - auch nach der Entwurfsbegründung - Vorschriften des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb Grundlage einer Durchsetzung von Verbraucherinteressen sein. Auch im Weiteren sind in erster Linie bürgerlich-rechtliche Vorschriften zu Allgemeinen Geschäftsbedingungen (§§ 305 ff. BGB), zu Haustürgeschäften (§ 312 BGB), zu Fernabsatzverträgen (§ 312b BGB) und das Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (UKlaG) sedes materiae sein. Daher erscheint es sachgerecht, die aus der Verordnung resultierenden Aufgaben von Behörden bei einer dem Bundesministerium der Justiz nachgeordneten Stelle anzusiedeln.

Im Bereich des Lauterkeitsrechts sind bisher in Deutschland nicht der Staat und seine Behörden zuständig. Vielmehr hat der Gesetzgeber den am Wettbewerb teilnehmenden Konkurrenten, klagebefugten Wettbewerbsverbänden, Verbraucherschutzverbänden und den Kammern Ansprüche auf Unterlassung gesetzwidriger Praktiken eingeräumt, die im privatrechtlichen Verfahren vor den Zivilgerichten durchzusetzen sind. Dieses System der zivilrechtlichen Rechtsverfolgung hat sich über Jahrzehnte bewährt.

Der Gesetzentwurf schlägt nun einen von der Verordnung nicht geforderten Paradigmenwechsel in der Durchsetzung verbraucherschützender Vorschriften vor. Dies fordert die Verordnung ausdrücklich nicht. Die Einführung weiterer staatlicher Aufgaben widerspricht der Politik der Bundesregierung. Das für Deutschland wie auch für jeden Bürger kostengünstige und effiziente, privatrechtliche System sollte nur bei zwingender Notwendigkeit durch zusätzliche behördliche Zuständigkeiten überlagert werden. Diese Zielsetzung verfehlt der Gesetzentwurf vollständig.

B

8. Der **Finanzausschuss**

empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.