

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Preisangabengesetzes (PreisAngG)

A. Problem und Ziel

Anbieterinnen und Anbieter von Schlüsseldiensten öffnen in Notfällen Haustüren, tauschen Schlösser aus und helfen damit ganz allgemein den Bürgerinnen und Bürgern in Not. Allerdings verzeichnen die Verbraucherzentralen in Deutschland seit Jahren ein hohes Aufkommen an Beschwerden über unangemessen hohe Entgelte für die Inanspruchnahme von Schlüsseldiensten. Die vorhandenen Regelungen im Preisangabengesetz beschränken sich im Wesentlichen auf die Angabe durch die Unternehmen von Preisen vor Ort, d. h. in einer Situation, in der sich ausgesperrte Verbraucherinnen und Verbraucher regelmäßig bereits in einer Notlage befinden, die von unseriösen Schlüsseldiensten ausgenutzt werden kann. Der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor diesen unseriösen Schlüsseldiensten ist daher unbefriedigend.

B. Lösung

Mit der Erweiterung der Verordnungsmächtigung des § 1 PreisAngG soll die Möglichkeit eröffnet werden, Anbieter von Schlüsseldiensten dazu zu verpflichten, Preise und Preisverzeichnisse den zuständigen Behörden zu übermitteln. Diese sollen diese Angaben im Internet oder auf andere Weise veröffentlichen können, um Preistransparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher herzustellen.

C. Alternativen

Zum wirksamen Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher sind keine milderen Maßnahmen ersichtlich, die gleich geeignet wären.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Die vorgesehene Veröffentlichung der Informationen durch die Behörden im Internet verursacht einen lediglich geringen zusätzlichen Aufwand. Die Informationen werden durch die Unternehmen bereitgestellt. Es handelt sich bereits um ein überwachungsbedürftiges Gewerbe im Sinne von § 38 der Gewerbeordnung und es werden keine über die Veröffentlichung hinausgehenden zusätzlichen Aufgaben oder Befugnisse geschaffen.

E. Sonstige Kosten

Keine.

F. Bürokratiekosten

Da bereits Preisverzeichnisse zu erstellen und vorzuzeigen sind, erhöht sich der durch die zusätzliche Hinterlegung bei den Behörden entstehende Aufwand für die Unternehmen nur unerheblich.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 28. Oktober 2020

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 993. Sitzung am 18. September 2020 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Preisangabengesetzes
(PreisAngG)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Preisangabengesetzes
(PreisAngG)**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Preisangabengesetzes

Das Preisangabengesetz vom 3. Dezember 1984 (BGBl. I S. 1429), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 1 wird folgender Satz angefügt:

„Bei Schlüsseldienstleistungen kann auch bestimmt werden, dass Preisverzeichnisse und Geschäftsadressen der zuständigen Behörde mitzuteilen und durch diese zu veröffentlichen sind.“

2. Dem § 3 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Die zuständige Behörde kann die auf der Grundlage von § 1 Satz 3 erhobenen personenbezogenen Daten zu den in § 1 Satz 1 genannten Zwecken verarbeiten.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... [einsetzen: Datum des ersten Tages des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Ziel der Regelung ist es, die Preistransparenz im Bereich der Schlüsseldienste zu erhöhen und so die Verbraucherinnen und Verbraucher wirksam vor unangemessen hohen Entgelten durch unseriöse Schlüsseldienste zu schützen.

Mit der Erweiterung der Verordnungsermächtigung wird dem Ordnungsgeber ermöglicht, Unternehmen zur Hinterlegung von Preisinformationen bei der zuständigen Behörde zu verpflichten. Eröffnet wird auch die Möglichkeit, diese Informationen durch die Behörde zu veröffentlichen, insbesondere im Internet.

Die Veröffentlichung nach der PAngV in Verbindung mit dem PreisAngG umfasst bisher nur eine Veröffentlichung durch die Anbieterinnen und Anbieter selbst (vgl. § 1 Satz 1 PreisAngG: „beim Anbieten von Waren oder Leistungen gegenüber Letztverbrauchern“; § 3 Absatz 1 Satz 1 PreisAngG: „zuständige Behörde“ ist nicht der „zur Preisangabe Verpflichtete“), nicht aber durch die Behörden. Daher ist für diese Art der Veröffentlichung eine gesetzliche Grundlage erforderlich (vgl. zur Überschreitung der Verordnungsermächtigung BVerfGE 65, 248 ff.).

Durch Hinterlegung der Preisverzeichnisse bei den Behörden mit dem Ziel der Veröffentlichung wird es den Verbraucherinnen und Verbrauchern erleichtert, seriöse Schlüsseldienste zu finden, ohne seriöse Schlüsseldienste über Gebühr zu belasten oder in das marktwirtschaftliche Prinzip freier Preisbildung durch die Unternehmen einzugreifen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit der gesetzlichen Änderung wird dem Ordnungsgeber ermöglicht, Gewerbetreibende, die Schlüsseldienste anbieten, zur Hinterlegung ihrer aktuellen Preisverzeichnisse nebst Geschäftsadresse bei den zuständigen Behörden zu verpflichten. Zudem kann eine Veröffentlichung dieser Angaben im Internet oder auf andere Weise vorgesehen werden.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Nummer 11 GG („Recht der Wirtschaft“). Dazu gehören nach der Rechtsprechung alle Normen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solches regeln (BVerfGE 8, 149; 26, 254; 28, 146; 29, 409). Dazu gehören auch Regelungen zum Verbraucherschutz oder Vorschriften über Preisbildung und Preisüberwachung, soweit hier nicht schon eine Kompetenz nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG („Bürgerliches Recht“) besteht. Letzteres scheidet aus, da es hier nicht um materielles, sondern nur formelles Preisrecht geht. Geregelt wird im Wesentlichen nur die Art und Weise, wie Preise ausgezeichnet und angekündigt werden (so genanntes Preisordnungsrecht). Die Kompetenz für die Verpflichtung zur Angabe der Geschäftsadresse dient dem Verbraucherschutz und folgt ebenfalls aus Artikel 74 Nummer 11 GG. Eine bundeseinheitliche Regelung der in dem Gesetzentwurf angesprochenen Fragen zu Preisangaben bei Schlüsseldiensten ist im gesamtstaatlichen Interesse zur Wahrung der Rechtssicherheit im Sinne des Artikel 72 Absatz 2 GG erforderlich. Wie Marktuntersuchungen der Verbraucherzentralen und Berichte der Bundesnetzagentur zeigen, handelt es sich bei unseriösen Schlüsseldiensten um ein bundesweites Problem. Diese bieten ihre Leistungen häufig nicht nur länderübergreifend, sondern auch unter Vortäuschen einer geographischen Präsenz vor Ort an, um entsprechende Kosten abzurechnen (vgl. BNetzA, Tätigkeitsbericht Telekommunikation 2016/2017, Seite 145, Tätigkeitsbericht 2018/2019, Seite 145). Unterschiedliche Regelungen zu der Art und Weise, wie Preise hier ausgezeichnet und angekündigt werden, wären daher kontraproduktiv.

Aufgrund des Regelungsstandortes im PreisAngG und dem Verzicht des Bundes auf weitergehende Vorgaben zum Informationsaustausch im Rahmen der Preistransparenz bei Schlüsseldiensten (vgl. Artikel 72 Absatz 1 Satz 1 GG) beziehungsweise der generellen Zuständigkeit der Länder für den Vollzug von Bundesgesetzen (Artikel 83 GG) ist es den Ländern unbenommen, weitere Regelungen zum Informationsaustausch zwischen den Behörden bei der Preistransparenz zu treffen beziehungsweise besondere Zuständigkeiten festzulegen.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union, insbesondere der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken 2005/29/EG (UGP-RL) und RL 2006/123/EG (Dienstleistungs-RL), sowie völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

V. Auswirkungen des Gesetzentwurfs

1. Geschlechtsspezifische Auswirkungen

Keine.

2. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Die vorgesehene Veröffentlichung der Informationen durch die Behörden im Internet verursacht einen lediglich geringen zusätzlichen Aufwand. Es handelt sich bereits um ein überwachungsbedürftiges Gewerbe im Sinne von § 38 der Gewerbeordnung und es werden keine über die Veröffentlichung hinausgehenden zusätzlichen Aufgaben oder Befugnisse geschaffen. Zudem besteht nach § 1 Absatz 1 OZG künftig ohnehin die Verpflichtung, Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten.

3. Sonstige Kosten; Bürokratiekosten; Nachhaltigkeitsaspekte

Da bereits Preisverzeichnisse nach der PAngV zu erstellen und vorzuzeigen sind, erhöht sich der durch die zusätzliche Hinterlegung bei den Behörden entstehende Aufwand für die Unternehmen nur unerheblich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Preisangabengesetzes)

Zu Artikel 1 Nummer 1

Mit der Änderung können aus dem Bereich der Gewerbebranche „Vertrieb und Einbau von Gebäudesicherungseinrichtungen einschließlich der Schlüsseldienste“ (§ 38 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 GewO), die Schlüsseldienste zur regelmäßigen Vorlage ihrer aktuellen Preisverzeichnisse bei den zuständigen Behörden verpflichtet werden. Ebenso gilt dies für eine Geschäftsadresse, um zu gewährleisten, dass die Anschrift des Schlüsseldienstes festgestellt werden kann.

Der Zweck der Veröffentlichung entspricht § 1 PreisAngG. Es geht um die Unterrichtung und den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher und die Förderung des Wettbewerbs sowie die Durchführung von diesen Zwecken dienenden Rechtsakten der Organe der Europäischen Gemeinschaften.

Verlangt wird, dass die notwendigen Unterlagen in jeweils aktueller Fassung vorliegen, damit sichergestellt ist, dass auch regelmäßige Aktualisierungen vorgenommen werden.

Bislang umfasst diese Verordnungsermächtigung nur Fallgestaltungen, bei denen Preisangaben gegenüber Letztverbraucherinnen und -verbrauchern oder Auskünfte durch die Behörden verlangt werden können. Die Erweiterung des Anwendungsbereiches der Verordnungsermächtigung ist erforderlich, damit verordnet werden darf, dass die Informationen der Schlüsseldienste auch bei den Behörden zu hinterlegen sind und im Internet veröffentlicht werden müssen.

Zu Artikel 1 Nummer 2

§ 3 wird um eine Verarbeitungsbefugnis hinsichtlich der personenbezogenen Daten ergänzt, die Anbieter von Schlüsseldiensten der zuständigen Behörde aufgrund der gemäß § 1 Satz 3 zu erlassenden Verordnungsbestimmungen mitzuteilen haben.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zum Gesetzentwurf des Bundesrates wie folgt Stellung:

Der Bundesregierung sind Beschwerden und Berichte über sehr hohe Entgelte für die Inanspruchnahme von Schlüsseldiensten durch Verbraucherinnen und Verbraucher, insbesondere in Fällen der Notöffnung von Haustüren, bekannt.

Daher ist die Absicht des Bundesrates, Verbraucherinnen und Verbraucher in diesem Bereich besser zu schützen, grundsätzlich positiv zu bewerten.

Die Bundesregierung hat jedoch Zweifel an der Wirksamkeit, der Erforderlichkeit sowie der europarechtlichen Konformität der vorgeschlagenen Regelung und stimmt dem Antrag des Bundesrates daher nicht zu.

Der Antrag sieht eine Erweiterung der Verordnungsermächtigung im Preisangabengesetz vor, die es dem Verordnungsgeber ermöglicht, Unternehmen zur Hinterlegung von Preisinformationen nebst Geschäftsadresse bei der zuständigen Behörde zu verpflichten. Eröffnet werden soll damit auch die Möglichkeit, diese Informationen durch die Behörde zu veröffentlichen, insbesondere im Internet.

Ziel der Regelung soll sein, die Preistransparenz im Bereich der Schlüsseldienste zu erhöhen und so Verbraucherinnen und Verbraucher wirksam vor der Erhebung unangemessen hoher Entgelte durch unseriöse Schlüsseldienste zu schützen.

Der Antrag lässt allerdings wesentliche Fragen offen bzw. unberücksichtigt:

1. Im deutschen Recht ist es nicht Aufgabe von Behörden, Preise von Unternehmen zu veröffentlichen. Die vorgesehene Bereitstellung der Informationen durch die Behörden im Internet stellt auch keine Verwaltungsleistung im Sinne des Onlinezugangsgesetzes dar, die online angeboten werden müsste. Eine solche Regelung wäre folglich systemfremd und bedürfte einer besonderen Rechtfertigung, die vorliegend nicht ersichtlich ist.
2. Es ist fraglich, ob mit dem Regelungsvorschlag das Regelungsziel überhaupt erreicht werden könnte. Es ist davon auszugehen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher bei der Recherche im Internet zunächst auf den Unternehmensseiten suchen werden und die Suche auf einer Behördenseite gerade in einer Notsituation eher unwahrscheinlich ist. Bei einer analogen Recherche z.B. über ein Branchenbuch liefe der Vorschlag komplett ins Leere. Ebenso wie bei den grenzüberschreitenden Anbietern ist es zudem auch bei in Deutschland ansässigen Unternehmen fraglich, ob die jeweilige Veröffentlichung auf der Internetseite der zuständigen Behörden bei überregionalen Anbietern überhaupt in Übereinstimmung mit deren Einsatzgebiet ist und die Verbraucherinnen und Verbraucher somit eine zufriedenstellende Übersicht von Anbietern bekommen.
3. Zudem bestehen europarechtliche Bedenken. Die Ausführungen des Gesetzentwurfs zur Frage der Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen beschränken sich auf einen Satz. Eine Auseinandersetzung mit den Inhalten und dem Harmonisierungsniveau der angesprochenen Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr (UGP-RL) und der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Dienstleistungs-RL) erfolgt nicht. Keine Erwähnung findet die Richtlinie 98/6/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse (Preisangabenrichtlinie).

Da Schlüsseldienste im Grenzgebiet auch von ausländischen Anbietern angeboten und durchgeführt werden, müsste die Europarechtskonformität des Vorschlags deutlich klarer herausgearbeitet werden, insbesondere hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit und damit der Rechtfertigung der Pflicht zur Hinterlegung von Preisinformationen.

Unternehmen im Grenzgebiet, die ihre Dienstleistung grenzüberschreitend in Deutschland anbieten, verfügen zumeist nicht über eine Niederlassung in Deutschland. Deren Dienstleistungstätigkeit könnte durch die Vorlagepflicht bei der für die Preisangabenverordnung jeweils zuständigen Behörden beeinträchtigt werden, da diese Unternehmen bei einer vorübergehenden Tätigkeit in Deutschland die jeweils zuständige Behörde eventuell nicht kennen, ihre Einsatzorte im Vorfeld unbekannt sind und/oder sie damit ggf. bei verschiedenen Länderpreisbehörden vorlagepflichtig wären. Damit wären sie zudem evtl. gegenüber Unternehmen mit Sitz in Deutschland durch die Verpflichtung deutlich höher belastet, da sie diese mehrfach erfüllen müssten. Vor diesem Hintergrund bestehen aus Sicht der Bundesregierung erhebliche Bedenken gegen den Vorschlag des Bundesrats insbesondere mit Blick auf die strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen der Dienstleistungsrichtlinie, denen zusätzliche Anforderungen an die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit genügen müssen.

4. Unterstellt der Gesetzentwurf wäre mit den europarechtlichen Regelungen der Dienstleistungsrichtlinie vereinbar, dann müsste dies jedenfalls deutlich stärker begründet und gerechtfertigt werden. Insbesondere müsste deutlich gemacht werden, dass tatsächlich keine mildereren Mittel vorhanden sind, die das Ziel gleichermaßen erreichen könnten. Aus den Ausführungen in der Begründung ist nicht erkennbar, warum beispielsweise eine bessere Durchsetzung der bestehenden Regelungen durch die zuständigen Behörden nicht ausreichen sollte, die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele zu erreichen. Es bestehen insofern bereits wirksame Schutzvorschriften gegen die Ausnutzung von Notsituationen wie der Notöffnung einer Wohnungstür. Nach § 5a Absatz 3 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) muss beispielsweise der Preis für eine Dienstleistung genannt werden, wenn diese so angeboten wird, dass ein durchschnittlicher Verbraucher das Geschäft abschließen kann. Die bewusste Ausnutzung von konkreten Unglückssituationen kann unlauter nach § 4a Absatz 1 i. V. m. Absatz 2 Nummer 3 UWG sein.

Der Gesetzesentwurf setzt sich ferner nicht mit dem Grundsatz der Integrität und Vertraulichkeit gemäß Art. 5 Abs. 1 Buchst. f) Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) i. V. m. Art. 24 und 32 DSGVO auseinander. Dies gilt insbesondere mit Blick auf Art. 1 Nr. 2 des Gesetzesentwurfs. Der Gesetzesentwurf enthält keine Erläuterungen dazu, ob und inwiefern das Preisangabengesetz als Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer Rechtsverordnung dienen kann, aufgrund der personenbezogene Daten erhoben und verarbeitet werden können.

