

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetzes sowie des Gesetzes über die Errichtung des Bundesamts für Justiz
– Drucksache 19/16781 –**

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 985. Sitzung am 14. Februar 2020 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe c (§ 3 Absatz 3 Satz 3 VSchDG)

In Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe c sind in § 3 Absatz 3 Satz 3 nach dem Wort „Gesetzes“ die Wörter „mit Zustimmung des Bundesrates“ einzufügen.

Begründung:

Nach § 3 Absatz 3 Satz 1 VSchDG-E koordiniert die zentrale Verbindungsstelle den fachlichen Austausch zwischen den Verbraucherschutzbehörden. Um der zentralen Verbindungsstelle die Koordinierung der Anwendung der Verordnung (EU) 2017/2394 und dieses Gesetzes zu ermöglichen, berichten ihr die zuständigen Behörden auf Anforderung, mindestens aber jeweils zum Abschluss des dritten Kalenderquartals über ihre Tätigkeit aufgrund der Verordnung (EU) 2017/2394 und aufgrund dieses Gesetzes. § 3 Absatz 3 Satz 3 VSchDG-E sieht vor, dass die Bundesregierung zur weiteren Durchführung der Verordnung (EU) 2017/2394 und dieses Gesetzes Verwaltungsvorschriften erlassen kann.

Der Erlass der Verwaltungsvorschriften bedarf der Zustimmung des Bundesrates nach Artikel 84 Absatz 2 des Grundgesetzes. Die Berichtspflicht in § 3 Absatz 3 Satz 2 VSchDG-E richtet sich nicht allein an Verbraucherschutzbehörden des Bundes, sondern auch an solche der Länder (vergleiche § 2 Nummer 4 VSchDG). Das beabsichtigte Gesetz wird damit nach der Grundregel der Artikel 83, 84 des Grundgesetzes auch als eigene Angelegenheit seitens der Länder ausgeführt, weshalb die Länder bei dem Erlass konkreter Verwaltungsvorschriften zu beteiligen sind.

2. Zu Artikel 1 Nummer 4a – neu – (§ 4 VSchDG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 4 folgende Nummer 4a einzufügen:

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

„4a. § 4 wird wie folgt gefasst:

„§ 4
Befugnisse bei Inländerbetroffenheit

(1) Ergeben sich durch ein eingehendes Amtshilfeersuchen nach Kapitel III der Verordnung (EU) 2017/2394, daraufhin eingeleitete Ermittlungen oder durch koordinierte Ermittlungs- und Durchsetzungsmaßnahmen im Sinne des Kapitels IV der Verordnung (EU) 2017/2394 tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass ein inländisches Unternehmen auch zu Lasten von Verbrauchern im Inland gegen Unionsrecht zum Schutz der Verbraucherinteressen nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2017/2394 verstößt, kann die zuständige Behörde ein innerstaatliches Durchsetzungsverfahren eröffnen.

(2) Über die Verfahrenseinleitung entscheidet die zuständige Behörde im Einvernehmen mit der zentralen Verbindungsstelle. Auf die Erteilung des Einvernehmens besteht kein Anspruch.

(3) Die Befugnisse nach der Verordnung (EU) 2017/2394 in Verbindung mit diesem Gesetz stehen der zuständigen Behörde auch im innerstaatlichen Durchsetzungsverfahren zu.

(4) Das innerstaatliche Durchsetzungsverfahren wird unabhängig vom Verfahren nach der Verordnung (EU) 2017/2394 geführt.“

Folgeänderung:

Artikel 1 Nummer 5 ist wie folgt zu fassen:

„5. § 5 wird aufgehoben.“

Begründung:

Mit der Verordnung (EU) 2017/2394 (CPC-Verordnung) ist eine Stärkung behördlicher Befugnisse für die Durchsetzung von Verbraucherschutzgesetzen in grenzüberschreitenden Fällen verbunden. Dagegen beruht die Verbraucherrechtsdurchsetzung bei reinen Inlandssachverhalten auf der Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche. Eine Beschränkung des Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetzes auf grenzüberschreitende Rechtsverstöße führt zu zwei völlig unterschiedlichen Durchsetzungsregimes. Verbraucherinnen und Verbraucher im Inland sind derzeit weniger gut gegen Verstöße deutscher Unternehmen geschützt als Verbraucherinnen und Verbraucher aus dem europäischen Ausland und würden dies auch in Zukunft bleiben. Zur Beseitigung dieser Benachteiligung inländischer Verbraucher sind die Befugnisse der CPC-Verordnung auch zum Schutz der Verbraucher in Deutschland anzuwenden, wenn die Behörde ohnehin auf Grund eines Amtshilfeersuchens oder einer koordinierten Aktion tätig wird. Es geht im Ergebnis um Fälle, in denen von einem grenzüberschreitenden Verstoß in gleicher Weise auch Verbraucherinnen und Verbraucher im Inland betroffen sind. Bereits im Juli 2016 hatte der Bundesrat in diesem Zusammenhang darum gebeten „darauf zu achten, dass es im Zuge der Verordnung und ihrer Umsetzung nicht zu einer unangemessenen Benachteiligung der Verbraucherinnen und Verbraucher bei rein innerstaatlichen Sachverhalten kommt“, vergleiche BR-Drucksache 286/16 (Beschluss), Ziffer 9.

Bei Inlandssachverhalten ist ein Vorgehen gegen Verbraucherrechtsverstöße bisher allein auf dem Zivilrechtswege möglich. In vielen Fällen wird durch Abmahnungen und Klagen zur Marktbereinigung und zur Einstellung von Verbraucherrechtsverstößen beigetragen. Allerdings sind der zivilrechtlichen Rechtsdurchsetzung Grenzen gesetzt, beispielsweise betreffend die Sachverhaltsermittlung. Die neugeschaffenen Befugnisse nach Artikel 9 der CPC-Verordnung dürften es in vielen Fällen erst ermöglichen, Verbraucherrechtsverstöße rechtssicher feststellen zu können. Diese Befugnisse stehen im Zivilverfahren nicht zur Verfügung.

3. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 6 Absatz 2 VSchDG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren in geeigneter Weise klarzustellen, dass für das Anordnungsverfahren nach § 6 Absatz 2 VSchDG-E die Regelung des § 33 StPO sowie die Verfahrensvorschriften des achten Abschnitts der Strafprozessordnung sinngemäß herangezogen werden können.

Er weist darauf hin, dass der Wortlaut des § 6 Absatz 2 VSchDG-E Anlass zu Streitigkeiten über das bei der richterlichen Anordnung zu beachtende Verfahren geben könnte. Zwar werden § 98 StPO und die Rechtsmittelregelungen der §§ 306 ff. StPO ausdrücklich in Bezug genommen. Offen bleibt jedoch, nach welcher Verfahrensordnung die Voraussetzungen einer Durchsuchung zu prüfen sind.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Im Kartellrecht wird gemeinhin davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen einer verwaltungsrechtlichen Durchsuchung nach § 59 Absatz 4 GWB in Anlehnung an § 102 StPO konkreter zu fassen sind (vergleiche LMRKM/Quellmalz, 3. Aufl. 2016, GWB § 59 Rn. 29). Für die Frage, ob der Betroffene vor der Anordnung anzuhören ist, wird § 33 Absatz 4 StPO analog herangezogen.

Dies empfiehlt sich auch im Falle der Durchsuchung nach § 6 Absatz 2 VSchDG-E, soll der Verfahrenszweck nicht gefährdet werden. Zur Durchsuchung darf nämlich nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur dann geschritten werden, wenn eine Nachprüfung im Wege eines Auskunftersuchens nach § 6 Absatz 1 VSchDG-E nicht erfolgversprechend ist oder trotz Durchführung der Verdacht besteht, dass Unterlagen nicht vorgelegt wurden (so für das Kartellrecht: Bechtold/Bosch/Bechtold/Bosch, 9. Aufl. 2018, GWB § 59 Rn. 18).

4. Zu Artikel 4 Nummer 2 (§ 7 BfJG)

In Artikel 4 Nummer 2 ist § 7 wie folgt zu ändern:

- a) In Absatz 1 sind die Wörter „ , die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, „ durch die Wörter „mit Zustimmung des Bundesrates“ zu ersetzen.
- b) Absatz 2 ist zu streichen.

Begründung:

Mit § 7 Absatz 1 BfJG-E wird eine Verordnungsermächtigung zur näheren Ausgestaltung der elektronischen Aktenführung und der Digitalisierung von Dokumenten beim Bundesamt für Justiz (BfJ) sowie der elektronischen Kommunikation mit dem BfJ geschaffen.

Die Verordnungsermächtigung betrifft damit nicht allein das Verwaltungsverfahren einer Bundesbehörde nach den Artikeln 86, 87 des Grundgesetzes, sondern durch die Ausgestaltung der elektronischen Kommunikation mit dem BfJ auch die Länder. Die Zustimmungsbedürftigkeit ergibt sich damit aus Artikel 80 Absatz 2 letzte Alternative des Grundgesetzes. Danach bedürfen Rechtsverordnungen der Bundesregierung aufgrund von Bundesgesetzen, die von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden, der Zustimmung des Bundesrates. In der vorliegenden Konstellation führen die Länder die Vorschrift des § 7 Absatz 1 BfJG-E insoweit als eigene Angelegenheit nach Artikel 83 des Grundgesetzes aus, als sie die vom Bund vorgegebenen Kommunikationsregeln einhalten und hierzu insbesondere die technischen und organisatorischen Voraussetzungen schaffen müssen, was je nach Ausgestaltung zu einem hohen Aufwand namentlich bei der Anpassung der in den Ländern eingesetzten Fachverfahren führen kann.

Im Falle einer Delegation der Verordnungsermächtigung auf das BfJ wäre der Zustimmungsvorbehalt nicht mehr gewahrt. Deswegen ist § 7 Absatz 2 BfJG-E zu streichen.

Die Länder wären insbesondere durch die Regelungen nach § 7 Absatz 1 Nummern 2 bis 5 BfJG-E betroffen. Deswegen könnte aus hiesiger Sicht alternativ die Verordnungsermächtigung „ohne Zustimmung des Bundesrates“ auf die Regelungen gemäß § 7 Absatz 1 Nummern 1 und 6 BfJG-E beschränkt und für die Regelungen nach § 7 Absatz 1 Nummern 2 bis 5 BfJG-E ein Zustimmungserfordernis vorgesehen werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zur Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe c (§ 3 Absatz 3 Satz 3 EU-VSchDG)

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Ergänzung, die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsvorschriften der Zustimmung des Bundesrates zu unterstellen, ist nicht erforderlich. Denn in den Fällen, in denen – auch – das Verfahren von Landesbehörden geregelt wird, ergibt sich das Zustimmungserfordernis bereits aus Artikel 84 Absatz 2 Grundgesetz (GG). In Fällen, in denen die Verwaltungsvorschriften sich ausschließlich an Bundesbehörden richten, wäre das Zustimmungserfordernis hingegen überschießend.

Zu Artikel 1 Nummer 4a (§ 4 -neu- EU-VSchDG):

Der Vorschlag des Bundesrates zur Erweiterung der behördlichen Befugnisse bei Inländerbetroffenheit geht über eine 1:1 Umsetzung hinaus und ihm kann aufgrund der Eilbedürftigkeit des Vorhabens – die Verordnung (EU) 2017/2394 ist bereits in Kraft – nicht gefolgt werden. Außerdem bedürfte der Vorschlag des Bundesrates auch erheblicher inhaltlicher Anpassungen; so gibt es zum Beispiel im Bereich der Flug- und Fahrgastrechte bereits nationale Durchsetzungsverfahren, so dass diese vom Anwendungsbereich ausgenommen werden müssten.

Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 6 Absatz 2 EU-VSchDG)

Aus Sicht der Bundesregierung bedarf es der erbetenen Klarstellung der entsprechenden Anwendbarkeit von Voraussetzungen und Verfahrensregelungen der Strafprozessordnung nicht. Die Verordnung (EU) 2017/2394 gilt unmittelbar und sieht in den maßgeblichen Vorschriften ausdrücklich vor, dass alle Elemente des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Erforderlichkeit, Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit i.e.S.) anwendbar sind:

- Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2017/2394 schränkt die Kompetenz zu Durchsuchungen dahingehend ein, dass sie sich nur auf "erforderliche" Prüfungen vor Ort bezieht. Damit ist die vom Bundesrat angesprochene Konstellation abgedeckt, dass im Einzelfall kein Verdacht eines Verstoßes vorliegt oder es an der Auffindevermutung fehlt, denn dann kann eine Durchsuchung nicht erforderlich sein.
- Artikel 10 Absatz 2 Satz 2 der Verordnung (EU) 2017/2394 sichert die Angemessenheit, indem explizit vorgesehen wird, dass u.a. alle Ermittlungs- und Durchsuchungsmaßnahmen „der Art und dem tatsächlichen oder potenziellen Gesamtschaden des Verstoßes gegen Unionsrecht zum Schutz der Verbraucherinteressen angemessen sein" müssen.
- Den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nimmt Artikel 10 Absatz 2 Satz 1 der Verordnung (EU) 2017/2394 ausdrücklich in Bezug: "Die in Anwendung dieser Verordnung erfolgende Durchführung und Ausübung der Befugnisse nach Artikel 9 muss verhältnismäßig sein und im Einklang mit dem Unionsrecht und dem nationalen Recht, einschließlich der geltenden Verfahrensgarantien und der Grundsätze der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, stehen."
- Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Kasuistik zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hinreichend breit, um damit dem Gericht Orientierung zu geben.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die allgemeine Bezugnahme auf die Strafprozessordnung würde aus Sicht der Bundesregierung zahlreiche Fragen aufwerfen, gerade weil die Rollen und Interessen im Verfahren bei der behördlichen Durchsetzung wirtschaftlichen Verbraucherschutzes andere sind als bei der Verfolgung von Straftaten. Die Bundesregierung sähe aber auch in eigenständigen, weiter ausdifferenzierten Verfahrensregelungen keinen praktischen oder Gerechtigkeitsgewinn, sondern hält es für vorzugswürdig, dem Gericht die Flexibilität der Verfahrensgestaltung zu belassen, die es braucht, um im Einzelfall so zügig wie möglich und dabei EU-rechtskonform und verfassungsgemäß entscheiden zu können.

Zu Artikel 4 Nummer 2 (§ 7 BfJG)

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die vorgesehenen Rechtsverordnungen – jedenfalls hinsichtlich der Regelungen nach § 7 Absatz 1 Nummern 2 bis 5 des Gesetzentwurfs – der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Nach Einschätzung der Bundesregierung bedürfen die geplanten Verordnungen nach § 7 Absatz 1 Gesetz über die Errichtung des Bundesamts für Justiz (BfJG) nicht der Zustimmung des Bundesrates nach Artikel 80 Absatz 2 letzte Alternative GG, da das durch die entsprechenden Rechtsverordnungen näher auszugestaltende digitalisierte Verwaltungsverfahren des Bundesamts für Justiz auch mit Blick auf die Außenkommunikation nicht von den Ländern als eigene Angelegenheit vollzogen wird. Vor diesem Hintergrund ist die von der Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf vorgesehene anderweitige bundesgesetzliche Regelung im Sinne von Artikel 80 Absatz 2 erste Alternative GG sachgerecht. Dies gilt auch für die in § 7 Absatz 2 BfJG vorgesehene Möglichkeit zur Subdelegation.

Die Bundesregierung stimmt dem Anliegen des Bundesrates deshalb nicht zu.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.