Deutscher Bundestag
12. Wahlperiode

Drucksache 12/6723

01. 02. 94

Sachgebiet 43

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Zugabeverordnung

A. Problem

Ebenso wie das Rabattgesetz die Freiheit bei der Preisgestaltung unangemessen einschränkt, verhindert das Zugabeverbot innovative Absatzstrategien, die die Unternehmen bei einem Wegfall des Zugabeverbots entwickeln können.

B. Lösung

Die Zugabeverordnung wird aufgehoben. Dadurch werden Freiräume für unternehmerische Aktivitäten geschaffen; das Wirtschaftsrecht wird dereguliert.

Die Aufhebung wird nicht zu der teilweise befürchteten „Verwilderung" der Wettbewerbssitten oder zu einer Täuschung der Verbraucher führen. Wegen der im Vergleich zur Lage zum Zeitpunkt der Schaffung des Zugabeverbots völlig veränderten Wettbewerbssituation und Marktverhältnisse und der inzwischen gefestigten Rechtsprechung zur „Wertreklame" nach § 1 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) sowie zur Verhinderung irreführender Angaben im geschäftlichen Verkehr nach § 3 UWG ist damit zu rechnen, daß die Unternehmen mit den sich bei einem Wegfall des Zugabeverbots ergebenden wettbewerblichen Freiräumen so umgehen werden, daß die allgemeinen Schranken des Rechts gegen den unlauteren Wettbewerb eingehalten werden.

Eine Beeinträchtigung von Verbraucherinteressen ist ebensowenig zu befürchten, zumal es sich bei der Zugabeverordnung nicht um ein Verbraucherschutzgesetz handelt. Dies zeigt sich z. B. daran, daß die nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 UWG klagebefugten Verbraucherverbände nicht berechtigt sind, Verstöße gegen die Zugabeverordnung zu verfolgen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 ZugabeVO). Die Verbraucher sind heute im übrigen so sehr mit den Marktgegebenheiten vertraut und über die sich bietenden Einkaufsmöglich-

keiten unterrichtet, daß eine Beeinträchtigung ihrer Interessen bei einer Zulassung von Zugaben nicht ernsthaft zu befürchten ist.

Auch bestehen keine Anhaltspunkte dafür, daß die Aufhebung des Zugabeverbots den Konzentrationsprozeß im Einzelhandel verstärken oder sich zum Nachteil bestimmter Formen des Einzelhandels auswirken könnte. Gerade den innovativen Einzelhandelsunternehmen, zu denen insbesondere der Facheinzelhandel gehört, werden mit der vorgeschlagenen Abschaffung des Zugabeverbots weitere Möglichkeiten für unternehmerische Absatzstrategien an die Hand gegeben, mit denen sie auf wirksame Weise auch mit Großbetrieben des Einzelhandels konkurrieren können. Dies entspricht auch der Auffassung der Monopolkommission, wie sie zuletzt im IX. Hauptgutachten von 1992 zum Ausdruck gekommen ist.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Bund, Länder und Gemeinden werden durch die Aufhebung nicht mit Kosten belastet.

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung der Zugabeverordnung

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Die Zugabeverordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 43-4-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 18 des Gesetzes vom 22. Oktober 1987 (BGBl. I S. 2294), und das Gesetz über das Zugabewesen in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 43-4-2, veröffentlichten bereinigten Fassung werden aufgehoben.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 1. Februar 1994

Dr. Wolfgang Schäuble, Michael Glos und Fraktion

Dr. Hermann Otto Solms und Fraktion

Begründung

I. Ausgangslage

Nach der Zugabeverordnung vom 9. März 1932 ist das Ankündigen, Anbieten oder Gewähren von „Zugaben" auf allen Wirtschaftsstufen von wenigen Ausnahmen abgesehen generell untersagt. Der Begriff der „Zugabe" wird in der Zugabeverordnung nicht definiert, sondern als bekannt vorausgesetzt. Hierunter versteht man eine zusätzlich zu einer Hauptware oder Hauptleistung unentgeltlich angekündigte, angebotene oder gewährte andere Ware oder Dienstleistung (Nebenware oder Nebenleistung), wobei die ohne besondere Berechnung gewährte Zugabe von dem entgeltlichen Bezug der Hauptware oder Hauptleistung abhängig sein muß. Die wesentlichen Ausnahmen vom Zugabeverbot betreffen geringwertige Reklamegegenstände oder andere geringwertige Kleinigkeiten (§ 1 Abs. 2 Buchstabe a ZugabeVO), handelsübliches Zubehör oder handelsübliche Nebenleistungen (§ 1 Abs. 2 Buchstabe d ZugabeVO), Kundenzeitschriften (§ 1 Abs. 2 Buchstabe e ZugabeVO) und die Erteilung von Auskünften und Ratschlägen (§ 1 Abs. 2 Buchstabe f).

Die Zugabeverordnung verbietet nicht die Zugabe von bestimmten Geldbeträgen oder bestimmten Mengen gleicher Waren. Diese Form der Zugabe wird aber vom Rabattgesetz vom 25. November 1933 erfaßt, das Geld- und Mengenrabatte im geschäftlichen Verkehr mit den letzten Verbrauchern nur innerhalb enger Grenzen zuläßt.

Bei der Zugabe handelt es sich somit ebenso wie beim Rabatt um eine Erscheinungsform der sogenannten „Wertreklame", die, soweit die Verbote der Zugabeverordnung und des Rabattgesetzes nicht eingreifen, nach den allgemeinen Vorschriften des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), insbesondere den §§ 1 und 3 UWG, beurteilt wird.

Das Zugabeverbot stammt aus einer Zeit, als Zugaben besonders weit verbreitet waren und der Wettbewerb auf den verschiedenen Handelsstufen so stark verfälscht wurde, daß ein generelles Verbot dieser Vertriebsform für erforderlich gehalten wurde. Das Rabattgesetz von 1933 vervollständigte dieses Verbot.

Die Rechtsprechung des Reichsgerichts und des Bundesgerichtshofs sowie der Instanzgerichte hat das Zugabeverbot zu einem engmaschigen Netz ausgestaltet, in dem sich Unternehmen, die mit neuartigen Werbe- oder Vertriebsmethoden Zugang zum Markt finden oder ihren Marktanteil vergrößern wollen, immer wieder verfangen. Die heute insoweit allenfalls in Betracht kommende Ausnahme der „Handelsüblichkeit" wird wegen der Strenge der Rechtsprechung kaum praktisch. Selbst an sich so einleuchtende Wettbewerbsformen wie die Beteiligung von Einzelhandelsunternehmen an den Fahrtkosten ihrer Kunden mit öffentlichen Verkehrsmitteln sind zugaberechtlich teilweise als unzulässig beurteilt worden, so daß sogar ein entsprechender Gesetzentwurf zur Änderung der Zugabeverordnung vom Bundesrat eingebracht worden ist, über den der Deutsche Bundestag noch nicht entschieden hat.

Bei einem Blick auf die Rechtslage in unseren europäischen Nachbarstaaten zeigt sich, daß in den meisten Ländern zum Teil stark voneinander differenzierende gesetzliche Regelungen des Zugabewesens bestehen. Spezielle gesetzliche Verbote gelten z. B. in Belgien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Dänemark, Norwegen und Schweden, während z. B. in Griechenland, Italien, dem Vereinigten Königreich und auch in der Schweiz solche Verbote nicht bekannt sind.

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat in einem früheren Urteil das holländische Zugabeverbot für mit den Vorschriften des EG-Vertrages über die Gewährleistung des freien innergemeinschaftlichen Warenverkehrs vereinbar gehalten, weil es aus Gründen des Verbraucherschutzes gerechtfertigt sei. Nach der neuesten Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften ist davon auszugehen, daß in den meisten Fällen das Anbieten, Ankündigen oder Gewähren von Zugaben schon tatbestandlich keine nach dem EG-Vertrag verbotene Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstellt (vgl. Urteil des EuGH vom 24. November 1993 in der Sache „Keck").

II. Zur vorgeschlagenen Aufhebung der Zugabeverordnung

Die vorgeschlagene Aufhebung der Zugabeverordnung steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der ebenfalls vorgesehenen ersatzlosen Aufhebung des Rabattgesetzes. Die Aufhebung des Rabattgesetzes wird im wesentlichen damit begründet, daß es mit den Grundsätzen unserer heutigen Wirtschaftsordnung nicht zu vereinbaren ist, die Unternehmen in der Gestaltung der Preise und der Art ihrer Berechnung Schranken zu unterwerfen, die nicht aus Gründen der Wahrung des lauteren Wettbewerbs oder des Schutzes von gerechtfertigten Verbraucherinteressen erforderlich sind. Damit die so eröffneten Freiräume für unternehmerisches Handeln weiter ausgebaut werden und auch andere Formen der „Wertreklame" von dem generell und ohne Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls geltenden gesetzlichen Zugabeverbot befreit werden, ist es erforderlich, auch die Zugabeverordnung ersatzlos aufzuheben.

Ebenso wie das Rabattgesetz die Freiheit bei der Preisgestaltung unangemessen einschränkt, verhindert das Zugabeverbot innovative Absatzstrategien,

die die Unternehmen bei einem Wegfall des Zugabeverbots entwickeln können. So hat die Bundesregierung schon in ihrem Standortsicherungspapier vom September 1993 angekündigt, daß im Zusammenhang mit der schon damals vorgesehenen Aufhebung des Rabattgesetzes auch die Zugabeverordnung überprüft werden müsse. Die Aufhebung der Zugabeverordnung gehört damit zur „Deregulierungsoffensive", die noch in dieser Legislaturperiode verwirklicht werden soll.

Die Aufhebung der Zugabeverordnung wird nicht zu der teilweise befürchteten „Verwilderung" der Wettbewerbssitten oder zu einer Täuschung der Verbraucher führen. Wegen der im Vergleich zur Lage zum Zeitpunkt der Schaffung des Zugabeverbots völlig veränderten Wettbewerbssituation und Marktverhältnisse und der inzwischen gefestigten Rechtsprechung zur „Wertreklame" nach § 1 UWG sowie zur Verhinderung irreführender Angaben im geschäftlichen Verkehr nach § 3 UWG ist damit zu rechnen, daß die Unternehmen mit den sich bei einem Wegfall des Zugabeverbots ergebenden wettbewerblichen Freiräumen so umgehen werden, daß die allgemeinen Schranken des Rechts gegen den unlauteren Wettbewerb eingehalten werden.

Eine Beeinträchtigung von Verbraucherinteressen ist ebensowenig zu befürchten, zumal es sich bei der Zugabeverordnung nicht um ein Verbraucherschutzgesetz handelt. Dies zeigt sich z. B. daran, daß die nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 UWG klagebefugten Verbraucherverbände nicht berechtigt sind, Verstöße gegen die Zugabeverordnung zu verfolgen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 ZugabeVO). Die Verbraucher sind heute im übrigen so sehr mit den Marktgegebenheiten vertraut und über die sich bietenden Einkaufsmöglichkeiten unterrichtet, daß eine Beeinträchtigung ihrer Interessen bei einer Zulassung von Zugaben nicht ernsthaft zu befürchten ist.

Auch bestehen keine Anhaltspunkte dafür, daß die Aufhebung des Zugabeverbots den Konzentrationsprozeß im Einzelhandel verstärken oder sich zum Nachteil bestimmter Formen des Einzelhandels auswirken könnte. Gerade den innovativen Einzelhandelsunternehmen, zu denen insbesondere der Facheinzelhandel gehört, werden mit der vorgeschlagenen Abschaffung des Zugabeverbots weitere Möglichkeiten für unternehmerische Absatzstrategien an die Hand gegeben, mit denen sie auf wirksame Weise auch mit Großbetrieben des Einzelhandels konkurrieren können. Dies entspricht auch der Auffassung der Monopolkommission, wie sie zuletzt im IX. Hauptgutachten von 1992 zum Ausdruck gekommen ist.

Konkrete Aussagen über die voraussichtliche Entwicklung der Zugabepraxis nach Aufhebung der Zugabeverordnung sind nicht möglich. Die Herausbildung einer gefestigten Rechtsprechung bestimmter Erscheinungsformen des Zugabewesens mit den §§ 1 und 3 UWG wird eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen. Jedenfalls kann nach Aufhebung des Zugabeverbots nicht davon ausgegangen werden, daß die Gewährung von Zugaben schlechthin wettbewerbswidrig wäre. Ebenso erscheint es sicher, daß Fälle der Preisverschleierung oder der unbilligen Behinderung von Wettbewerbern durch „Wertreklame" ebenso wie bisher schon nach den §§ 1 und 3 UWG verhindert werden können.

Im übrigen ist die sich ergebende Unsicherheit eine zwangsläufige Folge der Aufhebung der Zugabeverordnung, für die es im deutschen Wettbewerbsrecht der jüngeren Zeit keine Beispiele gibt, da in der Vergangenheit der Gesetzgeber stets mit neuen Verboten reagiert hat. Gleiches gilt für die Rechtsprechung, die insgesamt zu einer im europäischen Vergleich einmaligen „Dichte" der wettbewerbsrechtlichen Verbotstatbestände geführt hat. Die neue Ausrichtung unternehmerischer Strategien nach einer solchen Änderung der Gesetzeslage wird zwangsläufig eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen.

III.

Zu Artikel 1

Nach Artikel 1 des Gesetzentwurfs sollen die Zugabeverordnung von 1932 und das Zugabegesetz von 1933 ersatzlos aufgehoben werden. Bei dem Zugabegesetz handelt es sich um eine Ergänzung der Zugabeverordnung, die heute nur noch insoweit von Bedeutung ist, als die Einigungsstellen nach § 27a UWG auch bei Verstößen gegen die Zugabeverordnung angerufen werden können.

Zu Artikel 2

Artikel 2 sieht vor, daß das Gesetz am Tage nach seiner Verkündung im Bundesgesetzblatt in Kraft treten soll.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333