

Antwort
der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lieselott Blunck (Uetersen), Hans
Gottfried Bernrath, Dr. Ulrich Böhme (Unna), weiterer Abgeordneter und der
Fraktion der SPD**
— Drucksache 12/6953 —

Beschränkung der Tätigkeit der Abmahnvereine

Das Bundesministerium der Justiz bereitet eine Novelle des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) vor, die als ein Ziel die Beschränkung der Tätigkeit von Abmahn- und Gebührenvereinen hat. Begründet wird die Novellierungsabsicht mit dem Mißbrauch der Klagebefugnis nach § 13 UWG durch private Klagevereine. Die Verfolgung von Wettbewerbsverstößen werde teilweise als Geschäft betrieben. Viele Abmahn- und Klagevereine finanzierten sich über Abmahngebühren und Vertragsstrafen. Verbreitet seien Verfahren ohne Auftrag und gegen Bagatellverstöße.

Das UWG soll daher dahin gehend ergänzt werden, daß Aufwendungsersatz ohne Auftrag nicht mehr geltend gemacht und die Zahlung von Vertragsstrafen nur an gemeinnützige Dritte verlangt werden kann. Eine Verfolgung von Verstößen gegen § 1 UWG soll nur im Fall einer spürbaren oder erheblichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs möglich sein. Außerdem soll die örtliche Zuständigkeit der Gerichte eingeschränkt werden.

Präzise Daten über das Ausmaß der Mißbräuche liegen der Öffentlichkeit jedoch nicht vor. Der Novellierungsbedarf kann daher gegenwärtig nicht abgeschätzt werden.

Dies ist insofern problematisch, als bei dieser Novelle die Gefahr besteht, daß die Tätigkeit seriöser Abmahnvereine und des Verbraucherschutzvereins beeinträchtigt und behindert werden.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 22. März 1994 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Vorbemerkung

Die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland wird entscheidend von den Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Tätigkeiten bestimmt. Hierzu gehört auch das Recht gegen den unlauteren Wettbewerb, das seinen Ausdruck im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) und seinen Nebengesetzen gefunden hat. Nach der allgemeinen Generalklausel des § 1 UWG sind alle Handlungen im geschäftlichen Verkehr zum Zwecke des Wettbewerbs untersagt, die gegen den Grundsatz der Lauterkeit (gegen die „guten Sitten“) verstoßen. Diese Generalklausel wird durch die „kleine Generalklausel“ des § 3 UWG, das Verbot irreführender Werbung, ergänzt. Darüber hinaus enthält das UWG eine Reihe von Sondertatbeständen, die teils irreführende, teils unlautere Wettbewerbspraktiken regeln.

Das UWG weist eine außerordentliche Kontinuität auf, da die Generalklauseln weitgehend unverändert seit Anfang dieses Jahrhunderts gelten. Natürlich haben sich die Maßstäbe für die Auslegung der einzelnen Tatbestände des UWG im Laufe der Zeit immer wieder gewandelt. Heute wird das UWG neben dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen als der zweite Grundpfeiler unserer sozialen Marktwirtschaft angesehen. Das UWG dient nicht nur dem partikularen Interesse einzelner Wettbewerber, sondern auch dem Schutz der Verbraucher und dem Interesse der Allgemeinheit an dem Bestand eines Systems lauterer Wettbewerbs.

Diese Kontinuität hat allerdings dazu geführt, daß heute ein engmaschiges Netz von teils geschriebenen, teils ungeschriebenen Verbotstatbeständen besteht, in denen sich die Unternehmer immer wieder verfangen. Es ist zumindest fraglich geworden, ob dieses Netz von Verbotstatbeständen wirklich den heutigen Bedürfnissen der Wirtschaft und der Verbraucher in allen Fällen noch gerecht wird.

Zu dieser Entwicklung haben nicht nur die Ausgestaltungen des materiellen Rechts, sondern auch die Regeln über die Durchsetzung wettbewerbsrechtlicher Ansprüche beigetragen, die zu einer sehr hohen Verfolgungsintensität geführt haben. Dies beruht darauf, daß die Rechtsprechung in neuerer Zeit zur Klagebefugnis von Wettbewerbern und insbesondere von gewerblichen Vereinigungen im Sinne des § 13 Abs. 2 Nr. 1 und 2 UWG Regeln entwickelt hat, die zu einer Durchsetzung wettbewerbsrechtlicher Ansprüche häufig mehr der damit verbundenen Vorteile wegen ermuntern, ohne daß es um die Unterbindung von wettbewerbswidrigen Handlungen geht. Dies führt dazu, daß wettbewerbsrechtliche Ansprüche weit über das Maß des Erforderlichen hinaus geltend gemacht werden. Hierfür gibt es weder in der deutschen Rechtsordnung noch im Ausland etwas Vergleichbares. Dieses unter dem Stichwort „Abmahn- und Gebührenvereine“ bekanntgewordene Phänomen bringt die Gefahr einer Diskreditierung des gesamten Rechtsgebiets mit sich, weil das massenhafte Abmahnen und auch die massenhafte klageweise Verfolgung von häufig nur marginalen Wettbewerbsverstößen („Bagatelverstößen“) in Kreisen der Wirtschaft zunehmend zu einem Unverständnis über die deutsche Praxis geführt hat. Typisch für

diese Entwicklung ist die Verfolgung von Verstößen gegen gesetzliche Verbote außerhalb des UWG, die häufig als Verstoß gegen § 1 UWG angesehen werden („Wettbewerbsvorsprung durch Rechtsbruch“), ohne daß die Unlauterkeit des Handelns ersichtlich wäre oder daß Interessen der Verbraucher ernsthaft beeinträchtigt wären.

Die Bundesregierung hat daher in dem am 2. September 1993 beschlossenen Bericht zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland (Drucksache 12/5620) nicht nur Maßnahmen zur Deregulierung auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts, sondern auch eine Novellierung des UWG zur Bekämpfung mißbräuchlicher „Abmahn- und Gebührenvereine“ angekündigt.

Das Bundesministerium der Justiz hat demgemäß den am Recht gegen den unlauteren Wettbewerb interessierten Verbänden, Organisationen und Institutionen sowie den Landesjustizverwaltungen am 15. September 1993 anhand einer Aufzeichnung Überlegungen zu einer noch in dieser Legislaturperiode zu verwirklichenden „kleinen“ UWG-Novelle vorgelegt.

Soweit es dabei um Maßnahmen gegen eine übermäßige Ausweitung von wettbewerbsrechtlichen Ansprüchen und die mißbräuchliche Ausnutzung der Abmahn- und Klagebefugnis geht, sah das Novellierungsprogramm des Bundesministeriums der Justiz insbesondere eine Beseitigung des von der Rechtsprechung auf der Grundlage der Geschäftsführung ohne Auftrag zuerkannten Aufwendungsersatzes für Abmahnungen vor und enthielt außerdem Überlegungen zu Vertragsstrafen, insbesondere dazu, ob die Zahlung von Vertragsstrafen an gemeinnützige Organisationen vorgesehen werden sollte.

Dieses Novellierungsvorhaben fand, soweit es die Problematik der Durchsetzung wettbewerbsrechtlicher Ansprüche betrifft, insbesondere bei den Unternehmen der Wirtschaft im Ansatz ungeteilte Zustimmung. Einige der ins Auge gefaßten Maßnahmen wurden allerdings als unangebracht angesehen. Dies gilt insbesondere für die Abschaffung des Aufwendungsersatzes für Abmahnungen und auch für Regelungen über Vertragsstrafen, da weitgehend befürchtet wurde, daß durch solche Regelungen auch die Tätigkeit der legitimen Wirtschafts- und Wettbewerbsvereine, die sich der Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs widmen, ungebührlich beeinträchtigt werden könnte.

Im weiteren Verlauf der Beratungen über die UWG-Novelle ist daher auf Regelungen über den Aufwendungsersatz für Abmahnungen und über Vertragsstrafen verzichtet worden. Dies wurde auch dadurch ermöglicht, daß die sonst vorgesehenen Maßnahmen als zur Eindämmung der Mißbräuche ausreichend angesehen wurden, ohne daß die Tätigkeit der seriösen Verbände beeinträchtigt würde.

Hervorzuheben ist, daß von den Überlegungen zur Novellierung des UWG im Bereich der Mißbräuche bei der Durchsetzung wettbewerbsrechtlicher Ansprüche die nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 UWG klagebefugten Verbraucherverbände von Anfang an nicht betrof-

fen waren. Da insoweit Mißbräuche nicht bekanntgeworden sind, ist an eine Änderung dieser Vorschrift nicht gedacht worden, ebensowenig wie bei der Vorschrift zur Klagebefugnis der Kammern (§ 13 Abs. 2 Nr. 4 UWG).

Das Novellierungsvorhaben sieht insgesamt folgendes vor:

An die Stelle des heute bedeutungslosen § 2 UWG soll ein neuer § 2 UWG treten. Danach sollen Verstöße gegen Rechtsvorschriften außerhalb des UWG nur dann nach § 1 UWG als „sittenwidriger Wettbewerbsverstoß“ verfolgt werden können, wenn durch die Zuwiderhandlung ein wesentlicher Wettbewerbsvorsprung erzielt wird oder der Wettbewerb wesentlich beeinträchtigt wird. Diese Regelung zielt darauf ab, die heute weit verbreitete massenhafte Verfolgung von marginalen Verstößen gegen gesetzliche Ge- oder Verbote wesentlich einzuschränken.

§ 13 Abs. 2 Nr. 1 und 2 UWG, der die Klagebefugnis der „abstrakt“ betroffenen Mitbewerber und gewerblichen Verbände regelt, soll dahin gehend geändert werden, daß Voraussetzung für das Klagerecht der Mitbewerber künftig die Tätigkeit auf demselben Markt und außerdem eine wesentliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs sein soll. Voraussetzung für das Klagerecht von Wettbewerbsvereinen soll die Zugehörigkeit einer erheblichen Zahl von Gewerbetreibenden sein, die als Mitbewerber klagebefugt wären. Auch für das Klagerecht dieser Verbände wird eine wesentliche Beeinträchtigung des Wettbewerbs gefordert. Die Klagebefugnis des durch einen Wettbewerbsverstoß Verletzten wird dadurch nicht berührt.

Mit diesen Vorschlägen soll erreicht werden, daß nur „abstrakt“ als Mitbewerber in Betracht kommende Gewerbetreibende oder Verbände nur bei wesentlichen Beeinträchtigungen des Wettbewerbs überhaupt klagen können. Weiterhin soll durch die Voraussetzung der Zugehörigkeit einer erheblichen Zahl von auf demselben Markt tätigen Gewerbetreibenden erreicht werden, daß Verbände im Sinne des § 13 Abs. 2 Nr. 2 UWG nur dann klagen können, wenn eine wirkliche Beeinträchtigung von Mitgliederinteressen gegeben ist.

§ 24 Abs. 2 UWG soll dahin gehend ergänzt werden, daß die nach § 13 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 UWG Klagebefugten am Gerichtsstand des Begehungsortes nur dann klagen können, wenn der Beklagte im Inland keinen Wohnsitz hat. Mit dieser Regelung soll erreicht werden, daß das „forum shopping“ der lediglich „abstrakt“ Klagebefugten künftig nicht mehr möglich ist. Das Recht des unmittelbar Verletzten, am Verletzungsort zu klagen, bleibt dadurch unberührt.

Dieses Novellierungsvorhaben hat die volle Unterstützung der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT), der Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE) und der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) haben am 28. Februar 1994 in einer gemeinsamen Erklärung zur beabsichtigten UWG-Novelle Stellung genommen. Nach dieser

Erklärung haben es Abmahnvereine – im Gegensatz zu seriösen Wettbewerbsvereinen – lediglich darauf abgesehen, mit der Verfolgung angeblicher Wettbewerbsverstöße Geld zu verdienen. Nach Ansicht der Spitzenverbände sind die vorgeschlagenen gesetzgeberischen Maßnahmen grundsätzlich sinnvoll und dringend notwendig. Nach ihrer Auffassung wäre durch eine Ergänzung des UWG künftig ausgeschlossen, daß das Wettbewerbsrecht für Fälle mißbraucht wird, in denen die wettbewerblichen Verhältnisse gar nicht beeinflußt werden. Nach Auffassung der Spitzenverbände muß der Gesetzentwurf noch in der laufenden Legislaturperiode durchgesetzt werden.

Aus dieser Darstellung ergibt sich, daß die der Kleinen Anfrage zugrundeliegenden Annahmen, die in der Vorbemerkung zu den Fragen an die Bundesregierung aufgeführt sind, weitgehend nicht oder jedenfalls nicht mehr zutreffen.

Weder soll das UWG dahin gehend ergänzt werden, daß Aufwendungen für Abmahnungen nicht mehr geltend gemacht werden können, noch sind Regelungen zu Vertragsstrafen vorgesehen. Auch geht es nicht darum, die Vorschrift des § 1 UWG generell einzuschränken, sondern nur darum, daß eine Neuregelung zur Beurteilung von Gesetzesverstößen als „Sittenverstößen“ getroffen werden soll.

Eine Einschränkung der Tätigkeit seriöser Wirtschaftsverbände, zu deren Aufgaben die Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs gehört, ist daher ebensowenig vorgesehen wie eine Einschränkung der nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 UWG klagebefugten Verbraucherverbände.

Bei dieser im Vergleich zu den der Kleinen Anfrage zugrundeliegenden Annahmen wesentlich geänderten Ausgangslage ist ein Eingehen auf viele der im einzelnen gestellten Fragen nach Auffassung der Bundesregierung weitgehend gegenstandslos, so daß sich die Antworten auf die nachfolgenden Ausführungen beschränken.

1. Wie viele Verbände
 - als Wirtschaftsverbände,
 - als Verbraucherverbände,verfolgen Verstöße gegen das UWG?

1. Der Bundesregierung liegen keine Statistiken über die Zahl von Wirtschaftsverbänden vor, die Verstöße gegen das UWG verfolgen.

Die Zahl der klageberechtigten Wirtschaftsverbände ist jedoch sehr groß. Dies ergibt sich daraus, daß § 13 Abs. 2 Nr. 2 UWG sehr weit gefaßt ist, indem er „rechtsfähigen Verbänden zur Förderung gewerblicher Interessen“ die Klagebefugnis einräumt. Erfast sind sowohl Verbände privaten als auch solche öffentlichen Rechts.

Zu den Verbänden privaten Rechts gehören Fachverbände, die örtlich, regional oder überregional die Belange einer bestimm-

ten Branche oder Berufsgruppe wahrnehmen und die in diesem Zusammenhang auch gegen unlauteren Wettbewerb vorgehen. Auch die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft und die ihnen angeschlossenen Mitgliederverbände gehören dazu.

Zur Gruppe der Wirtschaftsverbände gehören auch die Wettbewerbsvereine, also solche Verbände oder Vereinigungen, die sich satzungsgemäß ausschließlich oder überwiegend der Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs annehmen. Zu den Wettbewerbsvereinen im Sinne des § 13 Abs. 2 Nr. 2 UWG gehören z. B. der Deutsche Schutzverband gegen Wirtschaftskriminalität e.V. und die 1912 gegründete Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V. mit Sitz in Bad Homburg, der die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft, die Industrie- und Handelskammern sowie eine Vielzahl einzelner Unternehmen angehören.

Auch die sogenannten „Abmahnvereine“ fallen in die Kategorie der Wettbewerbsvereinigungen.

Zu den Verbänden öffentlichen Rechts zählen insbesondere die Kammern der freien Berufe (z. B. Anwaltskammern, Architektenkammern, Ärztekammern, Kammern der Steuerbevollmächtigten, Steuerberaterkammern) und die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern, deren Klageberechtigung sich aus § 13 Abs. 2 Nr. 4 UWG ergibt.

Schließlich kann die Klagebefugnis auch ausländischen Interessenverbänden zustehen.

Über die Zahl der von diesen klageberechtigten Verbänden durchgeführten Verfahren zur Verfolgung von Wettbewerbsverstößen (Abmahnungen, Klagen) liegen der Bundesregierung keine Angaben vor, da insoweit keine Statistiken geführt werden. Es ist aber bekannt, daß die ganz überwiegende Zahl der Abmahn- und Klageverfahren von Wettbewerbsvereinigungen durchgeführt wird, die aus eigener Entscheidung tätig werden, aber auch von Mitgliedern gebeten werden, gegen Wettbewerber vorzugehen. So bearbeitet der bekannteste UWG-Verband, nämlich die bereits erwähnte Zentrale zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs e.V. (Zentrale), jährlich über 16 000 Sachvorgänge. In ca. 1 000 Fällen leitet sie Einigungsverfahren bei den Einigungsstellen der Industrie- und Handelskammern ein. Etwa 700 Wettbewerbsverfahren werden pro Jahr gerichtlich anhängig gemacht.

2. Verbraucherverbände im Sinne des § 13 Abs. 2 Nr. 3 UWG sind insbesondere die Verbraucherzentralen der Bundesländer, die zusammen mit der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände 1966 den Verbraucherschutzverein e.V. Berlin gegründet haben. Dieser leitet pro Jahr etwa 700 Abmahnverfahren ein. Etwa 70 Verfahren werden pro Jahr gerichtlich anhängig gemacht. Sofern es sich um regional begrenzte Angelegenheiten handelt, werden die Verbraucherzentralen der Bundesländer gelegentlich auch selbst tätig. Die Zahl dieser Verfahren ist allerdings nur gering.

Daneben gibt es eine kleine Zahl weiterer Verbraucherverbände, zu denen z. B. auch der ADAC gehört. Über die Zahl der von diesen Verbänden eingeleiteten Verfahren liegen der Bundesregierung keine Angaben vor. Es handelt sich jedoch ebenfalls nur um wenige Verfahren.

2. Zu wie vielen Verbänden sind Beschwerden über Mißbräuche von betroffenen Betrieben bekannt?

Die Bundesregierung führt insoweit keine Statistiken. Die dem Bundesministerium der Justiz oder auch anderen Bundesministerien zugehenden Beschwerden betreffen überwiegend eine Reihe von in Berlin ansässigen Wettbewerbsvereinen und darüber hinaus punktuell auftretende Fälle massenhafter, häufig als unberechtigt empfundener Abmahnungen, von denen bestimmte Branchen, wie insbesondere die Immobilienbranche und der Kraftfahrzeughandel, besonders häufig betroffen sind.

Die der Bundesregierung selbst zugehenden Beschwerden machen allerdings nur einen sehr kleinen Teil der Gesamtbeschwerden auf dem Gebiet aus. So sind insbesondere die Spitzenverbände der Wirtschaft, namentlich der DIHT, immer wieder mit solchen Beschwerden befaßt, über die gelegentlich auch der Bundesregierung berichtet wird.

3. Welche Informationen liegen der Bundesregierung vor über die Zahl der Beschwerden (absolut, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Verfahren)?

Beschwerden im Zusammenhang mit Abmahnverfahren gehen insbesondere beim Bundesministerium der Justiz und beim Bundesministerium für Wirtschaft ein, in erster Linie Beschwerden mittelständischer Gewerbetreibender. Eine statistische Erfassung dieser Beschwerden erfolgt nicht.

Die Bundesregierung ist ferner wiederholt von Fachverbänden oder den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft auf Mißstände aufmerksam gemacht worden, ohne daß der Bundesregierung mitgeteilt worden ist, wie viele Beschwerden diesen Verbänden vorlagen.

Die Bundesregierung hält die bei ihr eingehenden Beschwerden im Gegensatz zu den bei den Fachverbänden oder den Spitzenverbänden eingehenden Beschwerden auch nicht für unbedingt repräsentativ. Insgesamt besteht vor allem bei den interessierten Wirtschaftskreisen der aus Sicht der Bundesregierung berechnete Eindruck, daß erhebliche Mißstände vorliegen. Dabei handelt es sich durchweg um Fälle, die von Verbraucherverbänden nicht aufgegriffen werden.

4. Wie sind Mißbräuche in diesen Beschwerden beschrieben?

Beschwerde wird vor allen Dingen darüber geführt, daß solche Werbeaussagen als wettbewerbswidrig abgemahnt werden, bei denen es sich aus Sicht der Betroffenen um völlig „normale“ Aussagen handelt. So haben die Bundesregierung z. B. Beschwerden darüber erreicht, daß die Verwendung der Angabe „PS“ oder die Verwendung der Angabe „Neupreis“ beim Kfz-Verkauf abgemahnt worden ist, ebenso die Verwendung der Angabe „qm“ oder auch die Verwendung der Angabe „Kaltmiete“ in Anzeigen von Immobilienmaklern. Die Bundesregierung ist ferner vor kurzem darauf aufmerksam gemacht worden, daß ein in Mühlheim ansässiger Verein Reisebüros wegen der Angabe des Flugpreises und der getrennten Angabe der anfallenden Flughafengebühren abgemahnt hat. Ferner wird im Anschluß an eine Entscheidung des OLG Hamm in großem Umfang die Verwendung der weltweit traditionell üblichen Zollangaben für Computer-Bildschirme und ähnliche Produkte abgemahnt, was zu einer erheblichen Verunsicherung in der gesamten Branche geführt hat, ebenfalls ohne daß dem Beschwerden von Verbrauchern zugrundeliegen würden.

In vielen Fällen beschwerten sich die Einsender außerdem darüber, daß sie von einem Verein abgemahnt worden sind, der seinen Sitz an einem weit entfernten Ort hat, z. B. in Berlin, während der abgemahnte Gewerbetreibende seinen Sitz z. B. in Süddeutschland hat und in Berlin nicht tätig geworden ist.

5. In wie vielen Fällen liegt nach Auffassung der Bundesregierung tatsächlich ein Mißbrauch der Klagebefugnis durch Abmahnvereine vor, und worin ist dieser Mißbrauch begründet?

In nahezu allen Beschwerdefällen, die der Bundesregierung mitgeteilt werden, haben die abgemahnten Gewerbetreibenden gegen geltendes Recht verstoßen, wie es von der Rechtsprechung entwickelt worden ist, so daß eine Abmahnung des Verstoßes als Wettbewerbsverstoß – je nach den Umständen des Einzelfalls – tatsächlich begründet sein kann. Dies ist auf die eingangs geschilderte, nach Auffassung der Bundesregierung vielfach nicht gerechtfertigte Strenge der Rechtsprechung zurückzuführen.

Ein Mißbrauch liegt nach Auffassung der Bundesregierung insbesondere dann vor, wenn Wettbewerbsvereine oder auch einzelne Gewerbetreibende fast ausschließlich oder doch bevorzugt Bagatellverstöße abmahnen. Dies ist bei sogenannten „Abmahnvereinen“ ganz überwiegend der Fall. Diese Vereine haben sich auf die Verfolgung von Bagatellverstößen mit Mitteln des Wettbewerbsrechts spezialisiert, weil diese Verstöße einfach, d. h. ohne großen Verwaltungsaufwand, festzustellen sind, nämlich häufig allein durch sorgfältiges Prüfen des Anzeigenteils von Tageszeitungen, und weil sie häufig rechtlich einfach liegen. Ein Indiz dafür, daß es solchen Abmahnvereinen nicht vorrangig um die Lauterkeit des Wettbewerbs geht, ist, daß sie bundesweit abmahnen, obwohl Interessen ihrer Mitglieder nicht betroffen sind. Der Anlaß für die Verfolgung von Wettbewerbsverstößen besteht in diesen Fällen nach dem Eindruck, der aus den vorliegenden Beschwerdefällen

und den Stellungnahmen der Verbände gewonnen worden ist, in der dadurch möglichen „Gewinnerzielung“, da die Verbände ihre Aktivitäten aus den Einnahmen aus Abmahngebühren und Vertragsstrafen finanzieren, ohne daß dem Beschwerden von Gewerbetreibenden oder von Verbrauchern zugrunde liegen würden.

So hat der erwähnte Mühlheimer Verein z. B. – nach Schätzungen der Zentrale – vor kurzer Zeit etwa 950 Reisebüros abgemahnt, nachdem er zuvor – durch „Strohänner“ – bei etwa 1 000 Reisebüros Angebote für Flugreisen eingeholt hatte. Der den Reisebüros vorwerfbare Verstoß (gegen die Preisangabenverordnung) liegt in diesen Fällen darin, daß sie keinen Endpreis (z. B.: 739 DM) angeben, sondern den Flugpreis und eine anfallende Flughafengebühr getrennt ausgewiesen haben (z. B.: Flugpreis 699 DM zuzüglich einer Gebühr von 40 DM).

Nach Schätzungen der Zentrale sollen die von ihr als „mißbräuchlich“ bezeichneten „Abmahnvereine“ jährlich etwa 10 000 bis 15 000 Abmahnverfahren durchführen. Diese Zahl liegt damit um ein Vielfaches über der Zahl der vom Verbraucherschutzverein Berlin aus Verbraucherschutzgründen durchgeführten Verfahren, bei denen es im übrigen nach Kenntnis der Bundesregierung nicht um Bagatellverstöße geht.

6. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung vor über den Umfang der Verfolgung von Bagatellverstößen, und wie definiert sie diese?

Unter den Begriff „Bagatellverstoß“ subsumiert die Bundesregierung Verstöße gegen gesetzliche Ge- oder Verbote, die den Wettbewerb oder Verbraucherinteressen überhaupt nicht oder bestenfalls marginal berühren.

Beispiele für „Bagatellverstöße“ in diesem Sinne sind die Verwendung der Bezeichnung „PS“ im geschäftlichen Verkehr anstelle der gesetzlich vorgeschriebenen Maßeinheit „kw“, die Verwendung von Maßangaben in Zoll für Computer-Bildschirme anstelle der gesetzlich vorgeschriebenen Maßeinheit „cm“, die Angabe eines Preises für Mehrwegflaschen mit dem Zusatz „o. Pf.“ statt der gesetzlich vorgeschriebenen Angabe eines Endpreises, die Angabe eines Preises und eines weiteren Preisbestandteils (699 DM zuzüglich 40 DM Gebühren) statt der Angabe eines Endpreises (739 DM). Eine erhebliche Zahl der in gewerblichen Kleinanzeigen begangenen „formalen“ Verstöße gegen Ordnungsvorschriften kann ebenfalls als „Bagatellverstöße“ bezeichnet werden. Dies trifft z. B. häufig für Immobilienwerbung zu.

Eine kategorische Abgrenzung nach Art des Verstoßes läßt sich aber nicht treffen, da z. B. manche Verstöße gegen die Preisangabenverordnung durchaus wesentliche Wettbewerbs- oder Verbraucherinteressen berühren, während andere Verstöße anders zu qualifizieren wären.

7. Auf welchen Informationen gründet die Bundesregierung ihre Angabe, daß private Klagevereine die Verfolgung von Wettbewerbsverstößen als „Geschäft“ betrieben?
In welchem Ausmaß werden nach Auffassung der Bundesregierung überhöhte Abmahngebühren erhoben?
In welchem Umfang finanzieren sich Abmahn- und Klagevereine nach Kenntnis der Bundesregierung aus Vertragsstrafen?
In welcher Höhe sind der Wirtschaft dadurch nach Auffassung der Bundesregierung Schäden entstanden?

Die Bundesregierung gründet ihre Angabe auf Informationen von Fachverbänden, auf Informationen der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft, insbesondere auf Informationen des DIHT, und auf Informationen der Zentrale, aber auch auf Informationen betroffener Gewerbetreibender über die Abmahnpraxis der Abmahnvereine, über die Zahl durchgeführter Verfahren, über den Gegenstand dieser Verfahren und über die Mitgliederstruktur der Abmahnvereine. Dazu kann auf die Beantwortung der Fragen 2, 4 und 5 verwiesen werden.

Informationen dazu, ob und ggf. in welchem Ausmaß überhöhte Abmahngebühren gefordert werden, liegen der Bundesregierung nicht vor. Bei einer strikten Handhabung der Grundsätze der Geschäftsführung ohne Auftrag kann es „überhöhte“ Abmahngebühren eigentlich nicht geben, da sie lediglich zur Deckung des tatsächlichen Aufwands gefordert werden dürfen.

Abmahnvereine finanzieren sich ausschließlich oder doch ganz überwiegend aus der Einnahme von Abmahngebühren und Vertragsstrafen. Wegen der oft nur geringen Mitgliederzahl sind die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen dementsprechend gering.

Wettbewerbsvereine finanzieren sich zu einem erheblichen Teil aus Mitgliedsbeiträgen, aber auch aus der Einnahme von Abmahngebühren und Vertragsstrafen. Die Ausgaben der Zentrale sind zu etwa 35 vom Hundert durch Mitgliedsbeiträge gedeckt.

Statistiken über die Höhe der entstandenen Schäden werden nicht geführt. Nach Auffassung der Bundesregierung geht es aber nicht nur um den entstandenen wirtschaftlichen Schaden. Viele Einsender sind darüber empört, daß sie wegen einer aus ihrer Sicht völlig normalen Werbeaussage – z. B. einer „PS“-Werbung – an private Vereine Geld zahlen sollen und daß diese Vereine vor Gericht obsiegen. Das Vertrauen in eine Rechtsordnung, die dies ermöglicht, wird nachhaltig erschüttert.

8. Sind Fälle bekannt, in denen die Gerichte von § 13 Abs. 5 UWG Gebrauch gemacht haben?

Es sind Fälle bekanntgeworden, in denen die Gerichte § 13 Abs. 5 UWG angewendet haben. Die Vorschrift hat allerdings nicht die mit ihrer Einfügung in das UWG erhoffte Wirkung entfaltet. Das zeigt schon die Zahl der von Abmahnvereinen durchgeführten Verfahren.

9. Wie will die Bundesregierung vermeiden, daß die geplante Änderung des § 1 UWG, wonach nur noch Verstöße im Fall einer spürbaren oder erheblichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs verfolgt werden dürfen, zu einer Beeinträchtigung des Verbraucherschutzes führt, da eine Vielzahl von Verstößen, auch außerhalb des Wettbewerbsrechts (z.B. Preisangaben), nicht mehr verfolgt werden könnten?

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß eine Änderung des § 1 UWG nicht beabsichtigt ist. Vielmehr geht es darum, bei Verstößen gegen gesetzliche Ge- oder Verbote außerhalb des Wettbewerbsrechts eine Spürbarkeitsschwelle ausdrücklich vorzusehen. Der Grund hierfür liegt darin, daß nur bei einer solchen spürbaren oder wesentlichen Wettbewerbsbeeinträchtigung die von § 1 UWG geforderte „Sittenwidrigkeit“ gegeben ist.

Eine Beeinträchtigung des Verbraucherschutzes ist nach Auffassung der Bundesregierung nicht zu befürchten. Verstöße gegen Gesetze und Verordnungen – auch gegen die Preisangabenverordnung – können auch weiterhin verfolgt werden, sofern es sich nicht um Bagatellverstöße im obigen Sinne handelt. Das wettbewerbsrechtliche Instrumentarium wird allerdings nach Auffassung der Bundesregierung dann mißbraucht, wenn es dazu eingesetzt wird, gegen Verstöße vorzugehen, in denen Verbraucherinteressen oder wirkliche Interessen des Wettbewerbs nicht beeinträchtigt sind.

10. Wie soll der Mißbrauchstatbestand nach Auffassung der Bundesregierung in der geplanten UWG-Novelle definiert werden?

Eine Änderung des Mißbrauchstatbestandes (§ 13 Abs. 5 UWG) ist nicht vorgesehen.

Wegen der vorgesehenen Änderungen, die zu einer Eindämmung der Abmahntätigkeit führen sollen, wird auf die obigen Ausführungen zur geplanten Novellierung verwiesen.

11. Wie will die Bundesregierung erreichen, daß diese Änderung des § 1 UWG nicht zu mehr Unsicherheit in der Rechtsverfolgung führt? Sieht die Bundesregierung die Problematik, daß eine derartige Änderung dazu führt, daß Gerichte entscheiden müßten, ob eine erhebliche Beeinträchtigung vorliegt und keine Entlastung der Gerichte erfolgt?

Mit der Änderung des § 2 UWG (dazu siehe oben) ist zunächst eine gewisse Rechtsunsicherheit verbunden. Das ist aber nichts Ungewöhnliches. Jede neue, notwendig abstrakte Vorschrift muß erst durch die Rechtsprechung ausgefüllt werden. Die Bundesregierung geht davon aus, daß sich wie sonst auch innerhalb gewisser Zeit eine einheitliche Rechtsprechung entwickeln wird. Jedenfalls wird es zu einer wesentlichen Entlastung der Gerichte kommen, da Bagatellverstöße nicht mehr verfolgbar sein werden.

12. Sieht die Bundesregierung die Gefahr, daß die beabsichtigte Novellierung des UWG die Tätigkeit seriöser Abmahnvereine und des Verbraucherschutzvereins einschränken kann, und wie will sie dem begegnen?

Diese Gefahr besteht nach Auffassung der Bundesregierung nicht. Wie bereits eingangs ausgeführt, enthält der Entwurf keine Regelungen zur Änderung des Vertragsstrafrechts oder zur Abschaffung der Abmahngebühr. Seriöse Abmahnvereine werden nur insoweit betroffen sein, als sie bisher ebenfalls Batagellverstöße abgemahnt haben oder tätig geworden sind, obwohl Interessen ihrer Mitglieder nicht betroffen waren.

Die Klagebefugnis der Verbraucherverbände wird durch die vorgesehene Novellierung nur insoweit betroffen, als es um die Verfolgung von Gesetzesverstößen außerhalb des Wettbewerbsrechts geht. Im übrigen soll § 13 Abs. 2 Nr. 3 UWG unverändert bleiben. Es bleibt somit dabei, daß Verbraucherverbände Verstöße gegen § 1 UWG ohnehin nur verfolgen können, wenn „wesentliche Belange der Verbraucher berührt werden“. Dieses Kriterium entspricht weitgehend der vorgeschlagenen Regelung für Gesetzesverstöße, so daß auch insoweit eine Verkürzung des Schutzes für Verbraucher nicht zu befürchten ist.