

Antrag

der Abgeordneten Lothar Maier, Stephan Brandner, Jens Maier, Tobias Matthias Peterka, Roman Johannes Reusch, Thomas Seitz, Mariana Iris Harder-Kühnel, Jörn König, Andreas Mrosek, Jürgen Pohl, Dr. Dirk Spaniel und der Fraktion der AfD

Co-Regulierung als ergänzendes Instrument des Wettbewerbsrechts und des Verbraucherschutzes

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Regulierung der Wettbewerbspraktiken von Handelsunternehmen stützt sich in Deutschland traditionell auf gesetzliche Vorgaben, besonders in Gestalt des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Verstöße gegen das geltende Wettbewerbsrecht werden von den Gerichten auf Antrag von Verbrauchern oder Mitbewerbern geahndet, aber auch auf Antrag von Verbraucherorganisationen wie dem Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) in Berlin und den wettbewerbsfördernden Organisationen des Handels, so etwa der Wettbewerbszentrale (Zentrale zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs) in Bad Homburg. Das Handeln von Anbietern vollzieht sich aber häufig in einer rechtlichen Grauzone, die vom Gesetz nicht oder nicht vollständig abgedeckt werden kann. Deontologische Gesichtspunkte können daher von Seiten des Gesetzgebers nur sehr eingeschränkt berücksichtigt werden. Es fehlt auch an einer systematischen Kontrolle der Einhaltung des Gesetzes, weil die Erfassung von Verstößen von den Möglichkeiten bzw. den Interessen der Anbieter- und der Verbraucherseite abhängt. Generell gilt das Prinzip: Wo kein Kläger, da kein Richter.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- einen rechtlichen Rahmen zu entwickeln der es erlaubt, freiwillige Verhaltenscodes für die Gestaltung der Beziehungen zwischen Anbietern und Verbrauchern im Zusammenwirken zwischen allen beteiligten Verkehrskreisen und Stakeholdern zu entwickeln, deren Formulierung, vor allem mit Blick auf Beachtung kartellrechtlicher Grenzen, und deren Einhaltung unter Einbeziehung staatlicher Stellen als Kontrollorgane zu garantieren sowie Sanktionsmechanismen wie Vertragsstrafen oder Entzug von Gütesiegeln für den Fall der Nichtbeachtung durch die unterzeichneten Anwender der Codes einzuführen.

- Zu diesem Zweck benennt die Bundesregierung staatliche Stellen als Zuständige für die Begleitung der Formulierung der Codes und für die Durchführung der erforderlichen Kontrollmaßnahmen im Hinblick auf deren Einhaltung durch die freiwillig beteiligten Wirtschaftssubjekte.

Berlin, den 8. Januar 2021

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

Lauterkeit und Seriosität im Geschäftsleben sind in Deutschland rechtlich hauptsächlich durch das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb geregelt. Dazu gehören Geschäftspraktiken aller Art einschließlich der Informationspflichten sowie insbesondere auch die Werbung.

Die Durchsetzung der Bestimmungen des UWG bleibt damit ganz den Gerichten überlassen, Verwaltungsbehörden zur Kontrolle unerwünschter Handelspraktiken gibt es nicht. Diese Form der Wettbewerbskontrolle gibt es auch in Griechenland, Spanien und Portugal, dort aber ergänzt durch Wettbewerbsbehörden.

Einen gänzlich anderen Weg beschritt Großbritannien, wo es keine Generalklauseln wie im deutschen UWG gibt, dafür aber eine besondere Gesetzgebung u. a. im Bereich illegaler Handelspraktiken (rogue trading) und spezieller Wirtschaftssektoren wie z. B. Verbraucherkredite. Eine herausragende Rolle spielen in Großbritannien freiwillige Verhaltenscodices, die von Wirtschaftsverbänden aufgestellt werden. Die Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen dieser Codices bleibt nicht den Verbänden überlassen, die dies auch kaum leisten könnten, sondern wird von staatlichen Behörden übernommen. Dasselbe Modell der Steuerung von Wettbewerbspraktiken des Einzelhandels wird auch mit großem Erfolg in Australien und Neuseeland praktiziert.

Freiwillige Codes of Conduct wurden auch in Deutschland immer wieder von Handelsverbänden aufgestellt (so z. B. von der „Versammlung eines ehrbaren Kaufmanns“ in Hamburg, einem Anhängsel der Industrie- und Handelskammer). Ihre Wirksamkeit war aber stets gering, weil die den Code verkündenden Organisationen weder eine systematische Kontrolle der Einhaltung sichern konnten, noch über Sanktionsmöglichkeiten bei Nichtbeachtung verfügten. Auch waren Verbraucherorganisationen an der Formulierung des Codes in der Regel nicht beteiligt. Den Herausgebern der relativ wenigen Codes in Deutschland kann der gute Wille, für Verbraucherfreundlichkeit und faire Handelspraktiken zu sorgen, nicht abgesprochen werden. Sie finden sich aber meist im Zwiespalt zwischen den Geboten der Fairness und den Befürchtungen einzelner Unternehmen, sie könnten durch Codes of Conduct in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden, vielleicht auch zum Opfer von missbräuchlicher Abmahnungen werden, wenn Sanktionen gegen Verstöße existierten. Es spricht auch nicht für das Engagement der Wirtschaftsverbände, dass Codes of Conduct oft erst dann zustande kamen, wenn der Staat mit einer gesetzlichen Regelung der betreffenden Materie drohte. Auch darf nicht übersehen werden, dass die Unterdrückung unseriöser Geschäftspraktiken in Deutschland vielfach immer noch als reine Justizaufgabe betrachtet wird, anders als im Bereich der case-law-Länder, wo die Akzeptanz von Codes seit langer Zeit als selbstverständlich gilt. Diese Situation verlangt nach einer Änderung, weil die traditionellen justiziellen Ahndungsmechanismen durch das Aufkommen einer Vielzahl neuer Handelsformen – vor allem im Bereich des digitalen Versandhandels – an ihre Grenzen gekommen sind, ein Umstand der u.a. damit zusammenhängt, dass bei digital zustande gekommenen Kaufverträgen zwischen Verbrauchern und Unternehmen oft schon die bloße Reklamation schwieriger ist als beim stationären Kauf und auch damit, dass der Umfang der grenzüberschreitenden Käufe ständig zunimmt, mitsamt den damit verbundenen Problemen bei Verbraucherstreitigkeiten.

Ein in Europa allgemein gestiegenes Interesse an der Selbstregulierung bzw. Co-Regulierung – verstanden als die Aufstellung von Verhaltenscodes durch den Handel unter Beteiligung von Verbrauchervertretern und anderen Interessengruppen und der Kontrolle der Einhaltung durch staatliche Einrichtungen, die über wirksame Sanktionsinstrumente verfügen – hat u. a. zur mehrfachen Beschäftigung der EU und besonders des Wirtschafts- und

Sozialausschusses mit diesem Konzept geführt.¹

In Deutschland wurde das Modell der Co-Regulierung² indessen nur zögerlich aufgegriffen und hat bis jetzt zu keiner nationalen gesetzgeberischen Initiative geführt. Es gibt aber eine Reihe von Entwicklungen, die einen Einstieg in die Co-Regulierung wünschenswert erscheinen lassen. Dazu gehört die Zunahme von Wirtschaftsbereichen, die regulierungsbedürftig sind, so etwa die Telekommunikation, der Versandhandel und die Lieferdienste, der gesamte Bereich der Finanzdienstleistungen, die Touristik, bestimmte Formen der Direktwerbung, aber auch das Phänomen der Meinungskartelle im Fernsehen und im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, ein Problem, das u. a. auch in Australien zu entsprechenden Regelungen führte.

Gesetzliche Regulierungsversuche des Staates führen zu verstärktem Staatseinfluss auf immer mehr wirtschaftliche und gesellschaftliche Sektoren. Dabei werden jedoch die Grenzen der rein gesetzlichen Steuerung deutlicher erkennbar³:

- Staatseingriffe führen oft zu unerwünschten Nebenwirkungen wie höhere Kostenbelastung der Wirtschaft;
- Traditionelle Konzepte der staatlichen Steuerung ignorieren bisweilen berechnigte Interessen der Steuerungsobjekte und erzeugen Widerstand;
- Es zeigen sich Wissensdefizite des eingreifenden Staates umso deutlicher, je komplexer der zu regulierende Bereich strukturiert ist;
- Schließlich kann die staatliche Steuerung zur Blockierung von Innovationen und Eigeninitiative führen.

Selbstregulierung kann solche Begleiterscheinungen staatlichen Handelns vermeiden oder reduzieren helfen.

Angestrebt wird die Einführung von sektorspezifischen Codes of Conduct in zunächst folgenden Bereichen:

- Telekommunikation
- Gesundheitswesen
- Versicherungen
- Datenschutz
- Informationsmedien

Die Formulierung der Codes sollte erfolgen in Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Wirtschaftssektoren (Verbände und Unternehmen) und den übrigen „Stakeholdern“, also Organisationen von Nutzern und Verbrauchern. Bei letzteren muss das Auswahlkriterium die Repräsentativität sein, wie sie auch verschiedentlich in Gesetzen wie z. B. dem KapMuG definiert ist. Die Akzeptanz der Bestimmungen der Codes ist freiwillig, wird aber vertraglich mit den sich anschließenden Unternehmen verbindlich gemacht. Auch die Erarbeitung von Codes im Wege der Normung (also über das DIN e. V.), wo die Repräsentanz aller infrage kommenden Verkehrskreise ohnehin gesichert ist, wäre denkbar.

Die Überwachung der Einhaltung – und dies ist am vorliegenden Konzept das Entscheidende – bleibt nicht den vertragschließenden Parteien überlassen, sondern wird einer dafür in Frage kommenden staatlichen Stelle übertragen. Dies würde im Bereich der Finanzdienstleistungen etwa die BaFin sein, in der Telekommunikation die Netzagentur, im Gesundheitswesen z. B. die Gesundheitsbehörden in Zusammenarbeit mit dem FSA (Verein Freiwillige Selbstkontrolle für die Arzneimittelindustrie e. V.) usw. Neue staatliche Organe müssen im Normalfall dafür nicht errichtet werden. Die einschlägigen Erfahrungen in Großbritannien oder in Australien zeigen, dass erst die Beteiligung der staatlichen Stellen der Kontrolle der Einhaltung der vereinbarten Regeln den richtigen „Biss“ gibt.

¹ Vergleiche Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Selbst- und Ko-Regulierung im EU-Rechtsrahmen“, Initiativstellungnahme 2015/C 291/05.

² Wolfgang Hoffmann-Riem hat hierzu den Begriff der „Regulierten Selbstregulierung“ eingeführt in dem Bestreben, die Aufgabe des Staates weg von einer hierarchischen Steuerung durch „hard law“ und hin zu einer Begleitung und Verstärkung der Eigenverantwortung und -regulierung der Wirtschaft zu führen.

³ Vergleiche Wolfgang Schulz / Thorsten Held: Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens. Im Auftrag des Bundesbeauftragten für Angelegenheiten der Kultur und Medien, Hans-Bredow-Institut für Medienforschung, Arbeitspapier Nr. 10, 2002, S. A2 ff.

Zu der Gestaltung der Maßnahmen der Kontrolle und den erforderlichen Präventiv- und Repressivmaßnahmen ist in der zitierten Initiativstellungnahme des EWSA schon zutreffend Folgendes aufgelistet: ⁴

- Mechanismen der Kontrolle und Selbstkontrolle einschließlich Ex-Ante-Folgeabschätzungen;
- Datenbanken für wirksames Monitoring;
- Annahme eines Zertifizierungszeichens oder eines Gütezeichens;
- Festlegung von technischen Spezifikationen parallel zu Normen;
- Ausarbeitung praktischer Leitfäden für die Anwendung;
- Einführung von Geldbußen und anderen Sanktionen wie z. B. die Ausschließung oder der Entzug der Zulassung und des Gütezeichens;
- Regelmäßige Überprüfung der Regulierungsmechanismen je nach Entwicklung der Lage.

Die notwendige Verlässlichkeit der Kontrollmaßnahmen lässt es geraten erscheinen, die spätere staatliche Kontrollinstanz schon bei der Formulierung des Codes einzubeziehen um sicherzustellen, dass die formulierten Ziele mit den vorhandenen oder noch zu entwickelnden Kontrollmechanismen auch tatsächlich zuverlässig erreicht werden können. Zudem muss z. B. durch einen Genehmigungsvorbehalt der Kartellbehörden sichergestellt sein, dass sich die beteiligten Unternehmen bei der Ausarbeitung der Codes keine Sondervorteile zusichern und Codes damit nur vorgeblich dem Verbraucherschutz, in Wirklichkeit aber der Wettbewerbsbeschränkung dienen. Das Rad muss bei alledem nicht neu erfunden werden, wenn die gut dokumentierten Erfahrungen ausländischer Kontrollbehörden berücksichtigt werden.

Man mag einwenden, dass eine entsprechende europäische Lösung für die Regelung der Co-Regulierung nationalen Lösungen vorzuziehen sei. Da eine solche aber nicht in Sicht ist (vor allem, weil die EU-Verträge dafür keine Rechtsgrundlage liefern) sollte auf Europa nicht gewartet und eine nationale Lösung kurzfristig angestrebt werden.

⁴ Stellungnahme des EWSA ... a. a. O. S. 37

