
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Gesetzentwurf des Freistaates Bayern - Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Verbraucherschutzes bei Verkaufsveranstaltungen im Reisegewerbe; BR-Drucks. 300/15 v. 23.06.15

Zu dem oben genannten Entwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

A. Allgemeine Anmerkungen

- Die Stärkung des Verbraucherschutzes bei Verkaufsveranstaltungen im Reisegewerbe wird im Grundsatz begrüßt. Wir halten es jedoch für fraglich, ob die dargestellten Maßnahmen dafür geeignet sind.
- Die in § 56a Abs. 1b GewO-E genannten Vertriebsverbote werden teilweise als nicht geeignet, teilweise als nicht erforderlich erachtet, ein höheres Verbraucherschutzniveau zu erreichen. Insbesondere auf das 14-tägige Widerrufsrecht des Verbrauchers ist in diesem Zusammenhang hinzuweisen.
- Paragraf 145 Abs. 3a GewO-E sollte gestrichen werden.
- Nach unserer Wahrnehmung handelt es sich bei den Missbrauchsfällen oftmals eher um ein Vollzugs- als um ein Regelungsdefizit.
- Wenngleich der Gesetzentwurf gute Ansätze enthält, werden die Erfolgsaussichten zur Erreichung des angestrebten Ziels als eher gering eingestuft.
- Der Fokus ist vor allem auf einen Ausbau der Kontrolltätigkeit vor Ort zu legen.

B. Zu den Vorschriften im Einzelnen

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 (§ 4 Abs. 1 Satz 2 GewO-E)

Erfahrungsgemäß machen sich einige der unseriösen Anbieter die EU-Dienstleistungsrichtlinie zunutze, indem sie eine (Schein-) Niederlassung im EU-nahen Ausland eröffnen und so die Anzeigepflicht nach § 56a GewO umgehen wollen. Diese sind in der Vergangenheit insbesondere dadurch aufgefallen, dass sie von den Gewerbebehörden vorab eine Bestätigung erhalten wollten,

dahingehend, dass sie ihre jeweiligen Wanderlager nicht anmelden müssten. Insofern wird das Vorhaben, die Privilegierung im § 4 Abs. 1 S. 1 für die Wanderlager wieder herauszunehmen, grundsätzlich befürwortet.

Allerdings bestehen Zweifel im Hinblick auf die Europarechtskonformität dieses Vorhabens, insbesondere im Hinblick auf Artikel 16 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (EU-Dienstleistungsrichtlinie). Paragraf 4 GewO setzt eine zwingende Vorgabe der EU-Dienstleistungsrichtlinie um. Dem Gesetzgeber steht insoweit kein Regelungsspielraum zu, der inhaltliche Verschärfungen für Veranstalter aus dem EU-Ausland zulassen würde.

2. Zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 56a GewO-E)

a.) Zu § 56a Abs. 1 GewO-E

(aa) Grundsätzliche Erwägungen

Zu begrüßen ist, dass derjenige, der die Beförderung der Teilnehmer durchführt, also das Busunternehmen, nicht wie im früheren Gesetzentwurf neben dem eigentlichen Veranstalter anzeigepflichtig ist. Hier wurde Satz 2 in § 56a Abs. 1 GewO-E gestrichen. Aus diesem Grund sehen wir auch keine negativen Auswirkungen und zusätzlichen Belastungen für die Busunternehmen, halten es jedoch für sinnvoll, eine entsprechende Klarstellung in den Entwurf aufzunehmen, dass Busunternehmen nicht von der Anzeigepflicht des § 56a Abs. 1 GewO-E erfasst sind.

Ganz grundsätzlich stellen wir uns allerdings die Frage, ob die Einführung einer Anzeigepflicht für die Beförderung der Teilnehmer an Verkaufsveranstaltungen zum Veranstaltungsort tatsächlich einen erhöhten Schutz der Verbraucher gewährleisten kann. Denn – wie auch in der Gesetzesbegründung erwähnt – die Verletzlichkeit der Teilnehmer wird bei unseriösen Veranstaltungen in aller Regel erst vor Ort (oft im abgelegenen Ort) durch aggressive und irreführende Verkaufsmethoden zu ihrem finanziellen Nachteil ausgenutzt. Es kann deshalb bezweifelt werden, dass die Anzeige der Beförderung eine Verbesserung der Eingriffsmöglichkeiten der zuständigen Behörden gewährleisten kann. Unseriöse Veranstaltungen können bereits nach der jetzigen Rechtslage im Vorfeld untersagt werden.

Nach unserer Wahrnehmung handelt es sich bei den Missbrauchsfällen eher um ein Vollzugs- als um ein Regelungsdefizit. Das Hauptproblem für die Gewerbebehörden ist, die Durchführung einer Veranstaltung in Erfahrung zu bringen. Gerade die sog. „schwarzen Schafe“ zeigen diese Veranstaltungen nicht an, so dass die Gewerbebehörden häufig erst durch Hinweise aus der Bevölkerung oder der Gastronomen, bei denen die Veranstaltung stattfinden soll, auf diese aufmerksam gemacht werden. Insoweit hilft eine Ausweitung der Anmeldeverpflichtung auf das Busunternehmen und die Abfahrtsorte wenig, wenn die Anzeige generell unterbleibt. Um diesen Missstand Abhilfe zu leisten, bleibt nur, den potenziellen Kundenkreis noch besser zu informieren und vor solchen unseriösen Anbietern zu warnen.

Auch das Konzept für das Zusammenspiel zwischen Meldepflicht und einer Veranstaltung im Ausland ist unklar. Fraglich ist, welche Maßnahmen eine deutsche Behörde ergreifen kann, wenn die Veranstaltung im Ausland stattfindet. Offen ist auch, was geschieht, wenn der Veranstalter eines Wanderlagers entgegen § 56a Abs. 1b GewO-E verbotene Produkte vertreibt. Zudem ist fraglich, wie die zuständige Behörde davon Kenntnis erhält, dass die durch die Anzeigepflicht des § 56a Abs. 1 GewO-E geforderten Angaben nicht zutreffend sind.

**(bb) Zur Änderung des § 56a Abs. 1 Satz 4 Nummer 5 und Abs. 2 GewO
(Inhalt der Anzeige)**

Begrüßt wird die geplante Änderung des § 56a Abs. 1 Satz 4 Nummer 5 GewO. Denn sie erleichtert die Durchsetzung der Untersagungsbefugnis (§ 56 Abs. 2 GewO), sofern eine der dort genannten Pflichten nicht erfüllt ist. Die zuständigen Behörden erhalten frühzeitig Kenntnis von der Veranstaltung und der Abfahrtsorte und können so vor Verbringung der Teilnehmer zum Veranstaltungsort einschreiten.

Soweit der Gesetzentwurf allerdings beabsichtigt, eine Untersagungsbefugnis nach § 56a Abs. 2 GewO bereits bei Abfahrt am Abfahrtsort auszusprechen, wird dies als nicht unproblematisch angesehen. Will die Behörde eine Veranstaltung untersagen, ist die Untersagungsverfügung an den Veranstalter zu richten. Der befördernde Busunternehmer wird regelmäßig nicht zugleich der Veranstalter im Sinne des § 56a Abs. 2 GewO sein. Denn Letzterem wird regelmäßig die nach dem Personenbeförderungsgesetz erforderliche Erlaubnis für die Durchführung von Busfahrten fehlen

(vgl. Schönleiter, in: Landmann/Rohmer, GewO, 69. Ergänzungslieferung März 2015, § 56a GewO Rdn. 51). Die Veranstaltung eines Wanderlagers darf zwar auch einem anderen als dem Veranstalter untersagt werden, wenn dieser der Behörde unbekannt ist und jener durch sein Auftreten in der Öffentlichkeit oder durch die öffentliche Ankündigung den Anschein erweckt hat, Veranstalter zu sein (vgl. Schönleiter, in: Landmann/Rohmer, GewO, 69. Ergänzungslieferung März 2015, § 56a GewO Rdn. 56). Aus der Anzeigepflicht nach § 56a GewO, durch die die Behörde nach dem Entwurf auch vom Abfahrtsort Kenntnis erlangt, ergibt sich aber, dass der Veranstalter der Behörde bekannt ist.

Die Untersagung einer Veranstaltung muss weiterhin verhältnismäßig sein. Daher kann nicht in jedem Fall eines Verstoßes die Untersagungsbefugnis nach § 56a Abs. 2 GewO ausgeübt werden, sofern es andere geeignete Mittel gibt.

b.) Zu § 56a Abs. 1b GewO-E (Vertriebsverbote)

Wir teilen die Auffassung, dass Verbraucherinnen und Verbraucher aufgrund ihrer geringeren Rechts- und Geschäftserfahrung grundsätzlich eines zusätzlichen Schutzes bedürfen und vor allem in deutlich höherem Lebensalter oft auch leichter zu beeinflussen und ggf. zu täuschen sind. Fraglich ist gleichwohl, ob ein generelles Verkaufsverbot bestimmter Produktkategorien speziell für die Vertriebsform des Wanderlagers geeignet, erforderlich und angemessen ist, das angestrebte höhere Verbraucherschutzniveau zu erreichen.

(aa) Finanzdienstleistungen (§ 56a Abs. 1b Nummer 1 GewO-E)

Finanzdienstleistungen, wie Bankdienstleistungen sowie Dienstleistungen im Zusammenhang mit einer Kreditgewährung, Versicherung, Altersversorgung, Geldanlage oder Zahlung weisen eine gewisse Komplexität auf. Sinnvoll sind daher eine sorgfältige Vorbereitung auf Seiten des Kunden und eine gewissenhafte Beratung durch den Anbieter, zumal anderenfalls Kunden die Gefahr auch erheblicher finanzieller Schäden droht. Hier kann ein striktes Verkaufsverbot dem Verbraucherschutz dienlich sein. Jedoch hat der Gesetzgeber die Problematik bereits erkannt und mit den §§ 312b, 312g Abs. 1, 355 BGB ein Widerrufsrecht eingeführt. Damit haben Verbraucherinnen und Verbraucher eine einfache und günstige Möglichkeit, sich von unliebsamen Verträgen zu lösen. Vor diesem Hintergrund bleibt fraglich, ob ein - darüber hinausgehendes - Verkaufsverbot erforderlich ist.

Weiter ist zu beachten, dass zwischen der geplanten Einführung eines Ordnungswidrigkeitentatbestands (§ 145 Abs. 2 Nummer 7a GewO-E) bei Zuwiderhandlung gegen die geplanten Verkaufsverbote und der bereits bestehenden Rechtslage klar differenziert werden muss. Bereits jetzt ist gemäß § 56 Abs. 1 Nummer 6 GewO die für den Darlehensnehmer entgeltliche Vermittlung von Darlehensgeschäften im Reisegewerbe verboten. Zwar reicht die Neuregelung einerseits darüber hinaus, indem sie Finanzdienstleistungen jeder Art erfasst, andererseits ist sie enger, weil sie nur auf Wanderlager als einen Teilbereich des Reisegewerbes gemünzt ist und sie überschneidet sich teilweise, jedenfalls in Bezug auf Darlehensgeschäfte, mit der bestehenden Regelung. Unscharfe Differenzierungen erschweren jedoch die Rechtsanwendung.

(bb) Nahrungsergänzungsmittel (§ 56a Abs. 1b Nummer 2 GewO-E)

Grundsätzlich ist der Vertrieb von Arzneimitteln im Reisegewerbe verboten (§ 51 Abs. 1 des Gesetzes über den Verkehr von Arzneimitteln (AMG)). Weiter ist es nach dem Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) auch untersagt, Lebensmittel mit irreführenden Informationen oder mit Aussagen in den Verkehr zu bringen, die diesen Eigenschaften der Vorbeugung, Behandlung oder Heilung einer menschlichen Krankheit zuschreiben oder den Eindruck dieser Eigenschaften entstehen lassen (§ 11 Abs. 1 Nummern 1 und 2 LFGB).

Der Gesetzesantrag sieht nunmehr ein generelles Vertriebsverbot vor, ohne dass es auf irreführende Angaben o.ä. ankommt. Sofern damit intendiert wird zu verhindern, dass gerade älteren Verbraucherinnen und Verbrauchern Nahrungsergänzungsmittel als Gesundheitspräparate unter Angabe unwahrer Versprechen verkauft werden, ist aber bereits die bestehende Gesetzeslage geeignet, dies zu unterbinden. Dem Verbraucherschutz kann hier durch eine effektive Durchsetzung der bestehenden Verbote bereits angemessen Rechnung getragen werden.

(cc) Medizinprodukte (§ 56a Abs. 1b Nummer 3 GewO-E)

Nach der von der Begründung des Gesetzesentwurfs vorgeschlagenen Auslegung sieht die Neuregelung ein Verkaufsverbot für Medizinprodukte im Sinne des Medizinproduktegesetzes (§ 3 Nummer 1 bis 3 Medizinproduktegesetz) sowie für elektromedizinische Produkte, die nach objektiver Verkehrsanschauung medizinischen Zwecken dienen, vor. Medizinprodukte in diesem Sinne definieren sich anhand der medizinischen Zweckbestimmung, die der Hersteller ihnen zuschreibt. Diese folgt

aus der Kennzeichnung, der Gebrauchsanweisung und den Werbeaussagen über das Produkt (Ambs, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 201. Ergänzungslieferung Januar 2015, § 3 MPG Rdn. 1).

Problematisch an der geplanten Neuregelung erscheint vor diesem Hintergrund, dass ein Hersteller durch eine bloße Änderung der Zweckbestimmung seiner Produkte, weg von einer medizinischen und hin etwa zu einer Steigerung des allgemeinen Wohlbefindens („Wellness“), den Verbotstatbestand umgehen kann. Ferner ist der Begriff der „elektromedizinischen Produkte“ im Sinne des Entwurfs zu hinterfragen. Unklar ist etwa, warum Heizdecken, Heizkissen, Heißluftkisten, Rotlichtlampen, Magnetfeldunterbetten und Fußsprudelbäder generell Medizinprodukte im Sinne der Vorschrift darstellen sollen. Auch hier kann der Hersteller diesen Produkten mühelos eine andere Zweckbestimmung zuteilen.

Erscheint diese geplante Neuregelung daher bereits wenig geeignet, den angestrebten Zweck zu erreichen, dürfte sie zudem hierzu auch nicht erforderlich sein. Denn nach § 4 Medizinproduktegesetz ist es de lege lata bereits verboten, Medizinprodukte in den Verkehr zu bringen, zu errichten, in Betrieb zu nehmen, zu betreiben oder anzuwenden, wenn der begründete Verdacht besteht, dass sie die Sicherheit und die Gesundheit der Patienten, der Anwender oder Dritter bei sachgemäßer Anwendung, Instandhaltung und ihrer Zweckbestimmung entsprechender Verwendung über ein nach den Erkenntnissen der medizinischen Wissenschaften vertretbares Maß hinausgehend unmittelbar oder mittelbar gefährden. Es ist ferner verboten, Medizinprodukte in den Verkehr zu bringen, wenn sie mit irreführender Bezeichnung, Angabe oder Aufmachung versehen sind. Eine Irreführung liegt insbesondere dann vor, wenn Medizinprodukten eine Leistung beigelegt wird, die sie nicht haben, fälschlich der Eindruck erweckt wird, dass ein Erfolg mit Sicherheit erwartet werden kann oder dass nach bestimmungsgemäßem oder längerem Gebrauch keine schädlichen Wirkungen eintreten bzw. zur Täuschung über die in den Grundlegenden Anforderungen nach § 7 Medizinproduktegesetz festgelegten Produkteigenschaften geeignete Bezeichnungen, Angaben oder Aufmachungen verwendet werden, die für die Produktbewertung mitbestimmend sind.

Damit existiert bereits eine Regelung, die geeignet ist, den Verbraucherschutz beim Vertrieb dieser Produkte, unabhängig von der Art des Vertriebsweges, zu gewährleisten. Zudem erreicht die bestehende Regelung ein höheres Schutzniveau, denn das Inverkehrbringen der dort bezeichneten Produkte ist gemäß § 40 Medizinproduktegesetz strafbar. Strafbar macht sich bereits heute ebenfalls,

wer vorsätzlich Medizinprodukte mit irreführender Bezeichnung, Angabe oder Aufmachung versehen in den Verkehr bringt. Im Falle fahrlässiger Begehungsweise stellt dies jedenfalls eine Ordnungswidrigkeit dar (vgl. §§ 41 Nummer 1, 42 Abs. 1 und Abs. 2 Nummer 1 Medizinproduktegesetz). Daneben untersagt auch § 3 Heilmittelwerbegesetz insbesondere die irreführende Werbung und bezieht dabei explizit auch Medizinprodukte im Sinne der geplanten Neuregelung ein (vgl. § 1 Abs. 1 Nummer 1a Heilmittelwerbegesetz). Auch in diesem Kontext sind bereits de lege lata Regelungen der Strafbarkeit von Zuwiderhandlungen bzw. als Ordnungswidrigkeiten vorhanden (§§ 14, 15 Heilmittelwerbegesetz).

Auch unter präventiven Gesichtspunkten ist den geplanten Neuregelungen folglich kein durchgreifender Optimierungsansatz zu entnehmen.

Zu beachten ist weiter, dass die Straftatbestände des Medizinproduktegesetzes an das „Inverkehrbringen“ anknüpfen, wohingegen die geplante Neuregelung des § 145 Abs. 2 Nummer 7 GewO-E auf den „Vertrieb“ abstellt. Nach der Legaldefinition in § 3 Abs. 1 Nummer 11 Medizinproduktegesetz ist unter Inverkehrbringen „jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe von Medizinprodukten an andere“ zu verstehen. Folglich besteht zwischen der existierenden Regelung („Inverkehrbringen“) und der Neuregelung („Vertreiben“) außer im Begrifflichen kein Unterschied. Denn sowohl der Vertrieb als auch das Inverkehrbringen beinhalten die entgeltliche Abgabe an Dritte. Dies aber wirft Probleme in Hinblick auf § 21 OWiG auf. Danach gelangt beim Zusammentreffen von Ordnungswidrigkeit und Straftat ausschließlich das Strafgesetz zur Anwendung. Ein Vorgehen des Ordnungswidrigkeitentatbestands als *lex specialis* dürfte hier ebenfalls nicht in Betracht kommen, da dieser kein zusätzliches Merkmal aufweist, allenfalls ein Merkmal weniger.

(dd) Pauschalreisen (§ 56a Abs. 1b Nummer 4 GewO-E)

Die Begründung führt auf Seite 19 aus, dass Pauschalreisen deshalb von einem Verbot erfasst sind, weil hier Pauschalreisen teilweise unter falschen Angaben aktiv vertrieben wurden, die für die Teilnehmer nicht geeignet oder mit hohen Zusatzkosten verbunden waren, welche erst nachträglich offen gelegt wurden. Dabei wurden häufig Vorauszahlungen verlangt, die bei Widerruf oder Rücktritt vom Reisevertrag nicht mehr erstattet wurden. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit plädieren wir dafür, eine Ausnahme von einem generellen Verbot zuzulassen, wenn gerade keine Vorauszahlung vereinbart wurde, da der Verbraucher durch sein 14-tägiges Widerrufsrecht bereits

genügend geschützt ist. Es wird insofern bezweifelt, dass das Widerrufsrecht im Reisegewerbe nicht ausreichen soll (vgl. Seite 8). Dass der Verbraucher aus Scham von diesem Recht keinen Gebrauch macht, kann nicht nachvollzogen werden, zumal diese "Scham" dann auch beim Warenkauf im Fernabsatzgeschäft zum Tragen kommen müsste, was jedoch – soweit ersichtlich - auch vom Verbraucherschutz nicht vorgetragen wird.

c.) Zusammenfassung

Auch wenn die Intention des Entwurfs, eine Eindämmung unseriöser Verkäufe gerade im Rahmen von „Kaffeefahrten“ zu erreichen, positiv zu bewerten ist, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es nicht Aufgabe des Gesetzgebers ist, Verbraucher vor jedweder Art nachteiliger Vermögensdisposition zu schützen. Die Fälle, in denen ein rechtlich zu missbilligendes Ungleichgewicht zwischen dem Wert der erworbenen Ware oder Dienstleistung und dem dafür entrichteten Entgelt besteht, werden aus hiesiger Sicht bereits de lege lata angemessen erfasst. So ist ein Rechtsgeschäft, das gegen die guten Sitten verstößt, nichtig (§ 138 Abs. 1 BGB). Dieses Unwerturteil wird regelmäßig zu fällen sein, wenn im Wirtschaftsleben die schwächere Lage oder die Unerfahrenheit eines anderen bewusst ausgenutzt wird, um übermäßigen Gewinn zu erzielen. Insbesondere trifft auf die Verkaufssituation bei Kaffeefahrten auch die Nichtigkeitsfolge des § 138 Abs. 2 BGB zu, mit der Rechtsgeschäfte erfasst werden, bei denen jemand unter Ausbeutung der Zwangslage, der Unerfahrenheit, des Mangels an Urteilsvermögen oder der erheblichen Willensschwäche eines anderen sich oder einem Dritten für eine Leistung Vermögensvorteile versprechen oder gewähren lässt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu der Leistung stehen. Ein Verkauf unter falschen, irreführenden Angaben eröffnet weiter den Anfechtungsgrund der arglistigen Täuschung, §§ 123, 142 Abs. 1 BGB. Zudem besteht die Möglichkeit, abgeschlossene Verträge zu widerrufen, §§ 312 Abs. 1, 312b Abs. 1 und Abs. 2, 312g Abs. 1 BGB. Die hier gegenständlichen „Kaffeefahrten“ sind ausdrücklich in § 312b Abs. 1 Nummer 4 BGB geregelt, denn zu außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen zählen auch Verträge, die „auf einem Ausflug geschlossen werden, der von dem Unternehmer oder mit seiner Hilfe organisiert wurde, um beim Verbraucher für den Verkauf von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen zu werben und mit ihm entsprechende Verträge abzuschließen“. Damit besteht für den Verbraucher aufgrund des Widerrufsrecht eine einfache Möglichkeit sich von unliebsamen Verträgen zu lösen und die Rückabwicklung zu erreichen (§§ 355 ff. BGB). In diesem Zusammenhang sei ferner angemerkt, dass es bei „Kaffeefahrten“ regelmäßig an der Erfüllung der vorgesehen Informationspflichten im Sinne von § 312d BGB in Ver-

bindung mit Artikel 246a und Artikel 246b EGBGB fehlen dürfte, sodass den Verbrauchern die Möglichkeit offensteht, innerhalb von 12 Monaten und 14 Tagen nach Vertragsschluss den Vertrag zu widerrufen (§ 356 Abs. 3 BGB). Soweit die Durchsetzung von Ansprüchen nach den §§ 355 ff. BGB erschwert wird, weil die Verbraucherinnen und Verbraucher keine Möglichkeit haben, den Vertragspartner im Nachgang der Veranstaltung zu erreichen, bleibt festzuhalten, dass auch der vorliegende Gesetzesantrag keine Lösung dieses Problems vorsieht. Jedoch nimmt der Gesetzentwurf auch aufgeklärten Verbraucherinnen und Verbrauchern, die willens und in der Lage sind, Vor- und Nachteile angebotener Produkte abzuwägen und ausgehend von dieser Abwägung eine Entscheidung für oder gegen den Kauf zu treffen, diese Möglichkeit. Der Entwurf greift damit also nicht unerheblich in die Privatautonomie ein.

Damit dürften die nach dem Entwurf neu einzuführenden Vertriebsverbote als teilweise nicht geeignet, teilweise nicht erforderlich anzusehen sein, ein höheres Verbraucherschutzniveau zu erreichen.

d.) Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstaben c und d (§ 145 Abs. 3a und 4 GewO-E)

(aa) Ordnungswidrigkeit der Unterstützungshandlung (§ 145 Abs. 3a GewO-E)

Der Gesetzesantrag sieht einen neuen Tatbestand vor, nach dem ordnungswidrig handelt, wer „eine nicht oder nicht ordnungsgemäß angezeigte Veranstaltung eines Wanderlagers gemäß § 56a Abs. 1 GewO fördert oder eine Veranstaltung eines Wanderlagers fördert, bei der Waren oder Dienstleistungen entgegen § 56 Abs. 1 oder § 56a Abs. 1b GewO vertrieben werden“.

Auch im Bereich der GewO gilt das allgemeine Ordnungswidrigkeitenrecht. Danach ist gemäß § 14 OWiG die Ahndung einer Beteiligung nach allgemeinen Grundsätzen bereits de lege lata möglich. Die Erforderlichkeit einer ausdrücklichen Normierung erschließt sich nicht, weil hier entgegen der Ansicht des Gesetzesantrags kein neuer Tatbestand eingeführt, sondern nur eine Beteiligungsform („fördern“ = Beihilfe, vgl. § 14 Abs. 1 OWiG) expressis verbis in das Gesetz aufgenommen wird.

Der Gesetzesantrag geht davon aus, dass mit dem neuen § 145 Abs. 3a GewO die bisherigen Schwierigkeiten des Nachweises individueller Tatbeiträge, insbesondere zur Verletzung der Anzeigepflicht, beseitigt werden (vgl. BR-Drs. 300/15 S. 21). Voraussetzung der Neuregelung ist aber vorsätzliches Handeln, und zwar sowohl hinsichtlich der Förderungshandlung als auch hinsichtlich

des Verstoßes gegen die Anzeigepflicht oder gegen die Vertriebsverbote. Insoweit entsprechen die Hürden bezüglich der Nachweisbarkeit den unter geltendem Recht bestehenden.

Neben bestehenden gesetzessystematischen Bedenken ist nicht ersichtlich, dass der Entwurf eine Verbesserung oder Erweiterung des geltenden Rechtsrahmens bringt und/oder die Rechtsanwendung erleichtert. Damit erscheint die geplante Neuregelung an dieser Stelle ungeeignet zur Zweckerreichung und damit überflüssig.

(bb) Bußgeldhöchstgrenzen (§ 145 Abs. 4 GewO-E)

Begrüßt wird die geplante Anhebung der Bußgeldhöchstgrenzen durch Änderung des § 145 Abs. 4 GewO auf EUR 25.000 für Verstöße gegen die Vertriebsverbote (§ 56 GewO, § 56a Abs. 1b GewO-E) und gegen die Anzeigepflicht (§ 56a Abs. 1 GewO-E). Dies dürfte als präventive Maßnahme zur Abschreckung geeignet sein. Zugleich wird angemerkt, dass die bereits bestehende Praxis der Veranstalter, mögliche Geldbußen in ihre Preiskalkulation einzubeziehen, durch eine Anhebung der Beträge verhängter Bußgelder tendenziell weiter verstärkt werden dürfte. Der geplanten Anhebung mit diesem Argument entgegenzutreten, ist jedoch nicht geboten, zumal keine taugliche Abschreckungsalternative ersichtlich ist.

C. Fazit

Die grundsätzliche Intention des vorliegenden Gesetzesantrags des Freistaates Bayern zur Stärkung des Verbraucherschutzes bei Verkaufsveranstaltungen im Reisegewerbe - insbesondere durch Eindämmung unseriöser Praktiken im Reisegewerbe („Kaffeefahrten“) - ist grundsätzlich zu begrüßen.

Der Gesetzesantrag würdigt unseres Erachtens jedoch nicht hinreichend, dass bereits de lege lata etliche Verbraucherschützende Maßnahmen sowie solche zur Stärkung der Verbraucherrechte zur Verfügung stehen. Es wäre daher naheliegend - und auch geboten - zunächst dem bestehenden rechtlichen Instrumentarium zur effektiven Durchsetzung zu verhelfen. Es sollten daher prioritär alle Möglichkeiten der Durchsetzung des bestehenden öffentlich-rechtlichen, zivilrechtlichen, wettbewerbs- bzw. lauterkeitsrechtlichen und strafrechtlichen Instrumentariums zur Verhinderung, Bekämpfung und Sanktionierung von unseriösen Geschäftspraktiken im Zusammenhang mit Wanderlagern ausgeschöpft werden. So sollte etwa statt die Anzeigepflichten zu erweitern, vorrangig da-

rauf hingewirkt werden, dass z.B. die Anmeldepflicht nach § 56a GewO nicht völlig missachtet oder jedenfalls „umgangen“ wird (vgl. Land, GewArch 2012, 153 - 3. Bundesfachtagung Gewerberecht).

Der Gesetzentwurf lässt eine Regelung vermissen, die sicherstellt, dass bereits im Rahmen der öffentlichen Ankündigung der Veranstalter klar und deutlich hervortritt. Auf den zumeist zur Anmeldung der Teilnehmer verwendeten Antwortkarten werden regelmäßig Postfach-Adressen genutzt. Eine Zuordnung zu einem Unternehmen bzw. verantwortlichen Personen ist dann nahezu unmöglich. Die Verwendung von Postfach-Adressen, Schein- und Briefkastenfirmen ist im Interesse der Durchsetzung zivilrechtlicher, wettbewerbsrechtlicher und strafrechtlicher Ansprüche zu unterbinden. Der österreichische Gesetzgeber etwa hat in seinen vergleichbaren Regelungen ausdrücklich das Erfordernis der Angabe einer ladungsfähigen Anschrift aufgestellt (vgl. § 57 Abs. 5 Nummer 1 und 5, Abs. 6 Nummer 1 der österreichischen GewO). Daran könnte sich der deutsche Gesetzgeber orientieren.

Schließlich sei festgehalten - der Gesetzentwurf erwähnt dies selbst -, dass die Zahl der bundesweit pro Jahr durchgeführten Verkaufsveranstaltungen (maximal 25.000, zudem mit abnehmendem Trend) nicht übermäßig groß ist und dass die öffentliche Diskussion der letzten Jahre bereits eine bessere Aufklärung der bevorzugten „Zielgruppe“ von „Kaffeefahrten“ bewirkt hat. Auch dies lässt daran zweifeln, dass gerade an dieser Stelle dringender Handlungsbedarf besteht.

Ansprechpartnerin im DIHK

Dr. Mona Moraht

Bereich Recht

Leiterin des Referats Gewerberecht