

Positionspapier:

Umwandlung der UGP-Richtlinie in eine EU-Verordnung

I. Zusammenfassung

- Das deutsche System der privaten Rechtsdurchsetzung funktioniert. Es ist schnell, effizient und kostengünstig.
- Wir unterstützen das Ziel, die Rechtsdurchsetzung gegenüber Marktakteuren aus Drittstaaten sowie gegenüber grenzüberschreitend tätigen Anbietern mit Sitz/Niederlassung im Binnenmarkt zu verbessern. Die geplante Verordnung löst aber die tatsächlich bestehenden Probleme nicht:
 - Gegenüber Shop-Anbietern aus Drittstaaten fehlen weiterhin Vollstreckungsmöglichkeiten. Daran ändern auch neue Kompetenzen der EU-Kommission nichts.
 - Bei großen Anbietern mit Sitz/Niederlassung im Binnenmarkt liegt die Schwäche nicht in der Rechtsgrundlage, sondern augenscheinlich in der unzureichenden Koordinierung der grenzüberschreitenden Durchsetzung innerhalb des CPC-Netzes und der schwerfälligen Sanktionsmöglichkeiten nach dem DSA bei Sorgfaltspflichtverletzungen der Plattformen.
- Wir lehnen daher die Umwandlung der UGP-Richtlinie in eine Verordnung ab und fordern eine effektive Lösung für das Vollstreckungsproblem gegenüber Marktakteuren aus Drittstaaten. Wir schlagen hierzu u.a. vor, Drittstaatenanbieter zu verpflichten, einen qualifizierten, behördlich überprüften und registrierten Bevollmächtigten mit Sitz im Binnenmarkt zu benennen (vgl. Gliederungspunkt IV.).
- Weiterhin sind gezielte und verhältnismäßige Nachbesserungen im bestehenden System der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung gegenüber Marktakteuren mit Sitz/Niederlassung im Binnenmarkt durch eine bessere Koordinierung und Zusammenarbeit der zuständigen CPC-Behörden erforderlich. Die EU-Kommission sollte außerdem die bestehenden Möglichkeiten des DSA gegenüber Plattformbetreibern konsequent nutzen, die Mitgliedstaaten zur effektiven Zusammenarbeit verpflichten und eine Vereinfachung der bestehenden Sanktionsmöglichkeiten bei Sorgfaltspflichtverstößen in Betracht ziehen.

II. Ausgangslage

Die Kommission bereitet die Umwandlung der UGP-Richtlinie in eine Verordnung vor. Damit sollen offenbar Defizite bei der Rechtsdurchsetzung gegenüber Marktakteuren aus Drittstaaten und bei der grenzüberschreitenden Durchsetzung gegenüber Anbietern mit Sitz/Niederlassung im Binnenmarkt beseitigt und eigene Durchsetzungsbefugnisse der EU-Kommission im Rahmen von „Leuchtturmprojekten“ begründet werden.

Das Ziel, die Rechtsdurchsetzung gegenüber Marktakteuren aus Drittstaaten und gegenüber grenzüberschreitend tätigen Anbietern mit Sitz/Niederlassung im Binnenmarkt zu verbessern, teilen wir uneingeschränkt. Gleichzeitig ist aber festzustellen, dass in Deutschland und

Österreich die private Rechtsdurchsetzung seit Jahren ohne Behördenstrukturen und Belastungen für die öffentlichen Haushalte zuverlässig funktioniert. Getragen von Mitbewerbern sowie qualifizierten Verbraucher- und Wirtschaftsverbänden sorgt sie schnell, unbürokratisch und ressourcenschonend für Marktdisziplin. Verbraucherzentralen, der vzbv und die Wettbewerbszentrale genießen hohes Vertrauen bei Verbrauchern und Wirtschaft. Das BGH-Urteil zu Negativzinsen (Urteil vom 4. Februar 2025, Az. XI ZR 183/23) zeigt die Schlagkraft dieses Systems: Auf Antrag von Verbraucherzentralen erklärte der BGH unzulässige Klauseln für nichtig, Verbraucher erhielten Rückzahlungsansprüche, Banken passten bundesweit ihre Preismodelle an. Die staatliche Aufsicht reagierte erst danach.

III. Position zur geplanten Umwandlung der UGP-Richtlinie in eine Verordnung

1. Die eigentlichen Durchsetzungsprobleme werden nicht gelöst

a) Marktakteure aus Drittstaaten

Ohne völkerrechtliche Abkommen mit den USA, China oder anderen ostasiatischen Staaten lassen sich Geldbußen gegen Anbieter aus Drittstaaten nicht vollstrecken. Eine Verordnung und auch „Leuchtturmprojekte“ der EU-Kommission ändern daran nichts. Wenn es der EU nicht gelingt, die notwendigen Vollstreckungsübereinkommen mit den wichtigsten Staaten zu vereinbaren, in denen die Marktakteure aus Drittstaaten ihren Sitz haben, kann auch eine Erweiterung ihrer formal bestehenden Sanktionsmöglichkeiten nicht zu einer Stärkung des Binnenmarkts führen.

Gegenüber Plattformen aus Drittstaaten bietet der DSA schon heute eine Handhabe. Kommission und nationale Behörden können die Plattform selbst sanktionieren, wenn Händler systematisch gegen Recht verstoßen, denn solche Verstöße indizieren eine Verletzung der Sorgfaltspflichten der Plattform. Sie können dann Geldbußen verhängen und als Ultima Ratio den Zugang der Nutzer zum Dienst oder zur Online-Schnittstelle für vier Wochen vorübergehend einschränken (Art. 51 Abs. 3 b) ggf. analog). Die oben dargestellten Vollstreckungsprobleme bestehen bei Geldbußen gegenüber Plattformen aus Drittstaaten jedoch in gleicher Weise. Sie lassen sich nur durch völkerrechtliche Abkommen lösen.

b) Anbieter mit Sitz/Niederlassung im Binnenmarkt

Bei Akteuren, die zu Konzernen mit Sitz in einem Drittstaat gehören, aber über einen Sitz/eine Niederlassung in der Union verfügen, besteht kein Vollstreckungsproblem im engeren Sinn.

Gegenüber Plattformen mit Sitz oder Niederlassung im Binnenmarkt wie Temu und Shein kann die Kommission schon heute auf Grundlage des DSA vorgehen. Verstoßen Händler auf der Plattform systematisch gegen Recht, kann sie die dahinterstehende Sorgfaltspflichtverletzung der Plattform selbst sanktionieren. Entsprechende Verfahren wurden auch schon eingeleitet (siehe Vorgehen gegen X, TikTok, Meta, Shein, Temu). Allerdings ist das Verfahren schwerfällig, langwierig und schließt die in der Praxis zur Gewährleistung rechtskonformen Verhaltens erforderliche schnelle Sanktion aus. Erschwerend kommt hinzu, dass der Kommission offenbar auch die notwendigen Ressourcen zu fehlen scheinen, um eine flächendeckende Marktkontrolle und konsequente Rechtsdurchsetzung gegenüber den als VLOPs eingestufte ostasiatischen Plattformen zu gewährleisten, obwohl diese einen Sitz oder eine Niederlassung im Binnenmarkt haben. Neue Zuständigkeiten und Befugnisse der EU-Kommission ändern an diesen Defiziten nichts. DSA-Verfahren sollten daher vereinfacht und beschleunigt werden (siehe IV).

Im Hinblick auf die Rechtsdurchsetzung durch das CPC-Netzwerk besteht ein Koordinierungsproblem. Die grenzüberschreitende Durchsetzung hängt von der

Zusammenarbeit der nationalen Behörden im CPC-Netzwerk ab und wird dadurch verzögert, dass Verfahren vom Ressourceneinsatz und von der Priorisierung der Behörde im Niederlassungsstaat abhängen. Diese Probleme bleiben bei einer Verordnung bestehen. Auch eigene Durchsetzungsbefugnisse der Kommission würden dieses Problem nicht lösen: Die Kommission verfügt nicht über die Kapazitäten für eine flächendeckende Einzelfallkontrolle (siehe III.4), und die bisherigen Erfahrungen mit der DSA-Durchsetzung gegenüber sehr großen Plattformen (siehe III.3) sprechen nicht dafür, dass zentralisierte Verfahren schneller wären. Die Vereinheitlichung des materiellen Rechts beschleunigt keine Verfahren. Sie kann Verfahrensdefizite sogar verdecken, weil sie den Eindruck erweckt, mit der Rechtsform sei das Durchsetzungsproblem gelöst. Ansatzpunkt ist die Verbesserung der bestehenden Kooperationsmechanismen und die Gewährleistung einer effektiven Zusammenarbeit nationaler Behörden durch die EU-Kommission (siehe IV.).

An dieser Stelle sei angemerkt, dass unzureichende Durchsetzungsmaßnahmen einzelner Stellen innerhalb des CPC-Netzwerkes auch durch Aktivitäten im Rahmen der privaten Rechtsdurchsetzung ausgeglichen werden können. So bietet nicht allein die CPC-VO eine Rechtsgrundlage für grenzüberschreitende Durchsetzungsmaßnahmen, sondern auch die Verbandsklagen-RL. So ist nach Art. 7 Nr. 2 EuGVVO (Brüssel-Ia-VO) das Gericht des Ortes zuständig, an dem das schädigende Ereignis, also der Wettbewerbsverstoß, eintritt oder einzutreten droht (Deliktsgerichtsstand). Unternehmen mit Sitz im Mitgliedstaat A können demnach auch im Mitgliedstaat B verklagt werden, wenn dort der Ort des Schadenseintritts liegt bzw. die unerlaubte Handlung eingetreten ist. Nach Art. 6 Abs. 1 Rom II-VO gilt bei Beeinträchtigung kollektiver Verbraucherinteressen in der Regel das Recht des Markorts, was den Vorteil hat, das nationale Gerichte in diesen Fällen ihr eigenes nationales Recht anwenden. Im CPC-Netzwerk muss die ersuchte Behörde hingegen in der Regel das Recht des ersuchenden Staates anwenden, was meist mit Nachteilen verbunden ist. Eine Schwächung der privaten Rechtsdurchsetzung würde daher voraussichtlich auch die Effektivität der grenzüberschreitenden Rechtsdurchsetzung insgesamt negativ beeinträchtigen.

2. „Eins zu eins“ ist eine Illusion

Das Lauterkeitsrecht ist eng mit dem nationalen Zivil- und Prozessrecht verzahnt. Eine Verordnung reißt diese Verbindungen auseinander und öffnet Tür und Tor für Parallelstrukturen, jahrelange Rechtsunsicherheit und ein Trilogverfahren mit offenem Ausgang. Selbst Regelungen in der Verordnung, die dem Wortlaut der Bestimmungen des UWG eins-zu-eins entsprechen würden, müssten in einem neuen unionsrechtlichen Auslegungskontext betrachtet werden. Die Rechtsauslegung würde in Zukunft ganz entscheidend von der europäischen Rechtsprechung geprägt. Es wäre daher fraglich, in welchem Umfang auf Grundlage einer EU-Verordnung noch auf die bestehende, langjährige nationale Kasuistik im Lauterkeitsrecht zurückgegriffen werden könnte. In jedem Fall würden erhebliche Rechtsunsicherheiten entstehen, die erst in einem längeren Prozess von mehreren Jahren abgestellt werden könnten. Gerade im digitalen Umfeld braucht es die Flexibilität der bestehenden Generalklauseln, nicht starre Verbotskataloge, die der rasanten Entwicklung der Digitalwirtschaft niemals gerecht werden können.

3. Private Rechtsdurchsetzung wird ausgehöhlt

Eine Verordnung ist strukturell auf behördliche Durchsetzung ausgerichtet. Private Instrumente drohen zur zweitbesten Lösung und öffentlich an den Rand gedrängt zu werden. Insbesondere die Bereitschaft von Unternehmen, gegenüber klagebefugten privaten Verbänden strafbewehrte Unterlassungserklärungen abzugeben, könnte sinken, sobald parallel ein behördliches Verfahren mit Geldbußen drohte. Die effiziente private Rechtsdurchsetzung könnte ungewollt geschwächt werden.

Neue Befugnisse der EU-Kommission zur Rechtsdurchsetzung im Rahmen des Lauterkeitsrechts sind zudem nicht erforderlich und versprechen keineswegs eine effizientere Gewährleistung rechtskonformen Marktverhaltens. Die Praxis im Zusammenhang mit der Durchsetzung der Vorgaben des DSA gegenüber VLOPs aus Drittstaaten haben im Hinblick auf die Schnelligkeit und Konsequenz der behördlichen Rechtsdurchsetzung jedenfalls die Erwartungen der Wirtschaft vielfach enttäuscht.

4. Neue Bürokratie statt Bürokratieabbau

Weder die Kommission noch deutsche Behörden verfügen über die Kapazitäten für eine kleinteilige Einzelfallkontrolle. Neue Vollzugsstrukturen kosten Geld und widersprechen sowohl dem Koalitionsvertrag, der einen „umfassenden Rückbau der Bürokratie“ vorsieht (S. 56), als auch der Entbürokratisierungsagenda der Kommission selbst.

5. Subsidiaritätsverstoß gefährdet Akzeptanz

Die Umwandlung der Richtlinie in eine Verordnung reduziert die Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten, ohne die demokratische Legitimation europäischer Normgebung zu stärken. Die EmpCo-Richtlinie zeigt, wohin das führt: Mangelnde Praxistauglichkeit der europäischen Regulierung, unnötiger administrativer Aufwand sowie Kostenbelastungen bei den Unternehmen. Der daraus resultierende Vertrauensverlust bei den Bürgern beeinträchtigt die Reputation der Europäischen Union ohne Not. Diesen Fehler sollte die Kommission nicht wiederholen.

6. „Leuchtturmprojekte“ sind rechtsstaatlich riskant und ineffektiv

Behördliche Rechtsdurchsetzung muss neutral und flächendeckend erfolgen. Rechtsverletzer lassen sich nicht durch „Leuchtturmprojekte“ abschrecken, sondern nur durch eine wirksame und flächendeckende Rechtsdurchsetzung. Eine Auswahl nach „Leuchtturmprojekten“ öffnet Willkür Tür und Tor, ohne klare Kriterien für Adressaten und Verfahren zu definieren. Das schwächt Rechtstreue, senkt die Akzeptanz und macht Behörden anfällig für politisch motivierte Entscheidungen.

IV. Alternativen

Das eigentliche Problem betrifft weder formelle Fragen der Rechtsgrundlage noch die Instrumente der Rechtsdurchsetzung als solche. Kernprobleme sind dagegen zum einen die defizitäre Rechtsdurchsetzung gegenüber Anbietern aus Drittstaaten ohne wirksame Vertretung im Binnenmarkt wegen der fehlenden Vollstreckungsmöglichkeiten und zum anderen die teilweise schwierige und schwerfällige grenzüberschreitende Rechtsdurchsetzung gegenüber Marktakteuren mit Sitz/Niederlassung im Binnenmarkt. Zur Lösung braucht es keinen Systemumbau mit zahlreichen Kollateralschäden, sondern gezielte, auf die bestehenden Defizite fokussierte Maßnahmen:

1. Effektivierung der Rechtsdurchsetzung durch nationale Behörden bei grenzüberschreitenden Rechtsverletzungen von Marktakteuren mit Sitz/Niederlassung im Binnenmarkt

Grundsätzlich ist die Rechtsdurchsetzung und Vollstreckung gegenüber Marktakteuren mit Sitz/Niederlassung im Binnenmarkt unproblematisch mit den bestehenden Instrumenten möglich. Bei grenzüberschreitenden Sachverhalten werden Verstöße durch das CPC-Netzwerk unterbunden. Der EU-Kommission bzw. nationalen Behörden stehen mit dem DSA bereits Sanktionsinstrumente gegenüber Plattformen mit Sitz/Niederlassung im Binnenmarkt bei systematischen Rechtsverstößen zur Verfügung. Die Arbeit der CPC-Behörden und die

Durchsetzung der Vorgaben des DSA könnte allerdings durch folgende Maßnahmen optimiert werden:

- **CPC-Befugnisse stärken:** CPC-Behörden könnten ermächtigt werden, bei systematischen Verstößen Drittstaatenanbieter mittels Zugangssperren gegenüber Hosting- und Infrastrukturanbietern sowie Zahlungssperren gegenüber Payment-Dienstleistern zu sanktionieren, nach dem Vorbild bestehender Mechanismen im Jugendschutz-, Glücksspiel- und Urheberrecht. Diese Instrumente treffen Rechtsverstöße an ihrer wirtschaftlichen Wurzel, ohne dass eine institutionelle Neuordnung des Lauterkeitsrechts erforderlich wäre.
- **Kooperation und Zusammenarbeit der CPC-Behörden verbessern**
Die Kooperation im CPC-Netzwerk könnte durch verbindliche Bearbeitungsfristen für Amtshilfeersuchen, klare Zuständigkeiten und eine stärkere koordinierende Rolle der Kommission bei Verfahren gegen Plattformen mit Sitz/Niederlassung im Binnenmarkt verbessert werden. Die EU-Kommission sollte die Mitgliedstaaten bei bestehenden Defiziten konsequent zur Zusammenarbeit verpflichten. Das setzt an der tatsächlichen Ursache der Durchsetzungsdefizite an, ohne das materielle Lauterkeitsrecht und die bewährten nationalen Strukturen zu berühren.
- Die **Sanktionsmöglichkeiten** gegenüber Plattformen mit Sitz/Niederlassung im Binnenmarkt nach dem DSA könnten vereinfacht und beschleunigt werden. Langwierige Konsultationsverfahren sind zu vermeiden. Es sollte sichergestellt werden, dass bei Vorliegen systematischer Rechtsverstöße die zu Grunde liegende Sorgfaltspflichtverletzung der Plattform zügig und wirksam insbesondere mit Geldbußen und als Ultima Ratio auch durch Netzsperrern sanktioniert werden kann.

2. Vollstreckungsmöglichkeiten gegenüber Marktakteuren aus Drittstaaten gewährleisten

Probleme bestehen bei der Rechtsdurchsetzung gegenüber Marktakteuren aus Drittstaaten wegen der fehlenden Vollstreckungsmöglichkeiten. Dieses Defizit ist zielgerichtet zu beheben. Vertreibt ein Drittstaatenhändler seine Produkte über eine Online-Plattform mit Sitz/Niederlassung im Binnenmarkt, lässt sich die Vollstreckung über die Plattform sichern. Im Rahmen ihrer Sorgfaltspflichten kann sie verpflichtet werden, dafür zu sorgen, dass der Händler einen „registrierten Bevollmächtigten“ im Binnenmarkt benennt. Die Plattform haftet damit nicht primär für die Rechtsverstöße des Händlers. Flankierend könnten die Sorgfaltspflichten des DSA konkretisiert und die Sanktionsmöglichkeiten der Behörden bei Verstoß gegen die Sorgfaltspflichten erleichtert sowie das Verfahren beschleunigt werden (vgl. oben unter IV. 1.).

- **Registrierten Bevollmächtigten vorschreiben:**
Drittstaatenanbieter, die Waren oder Dienstleistungen unmittelbar an Verbraucher im Binnenmarkt anbieten, benennen einen in der EU ansässigen, erreichbaren und solventen Bevollmächtigten. Er ist Adressat von Buß- und Ordnungsgeldern und erfüllt Schadensersatzansprüche. Der Anbieter selbst bleibt außerhalb der Union. Erreichbarkeit und Solvenz des Bevollmächtigten werden behördlich überwacht und in einem öffentlichen Register dokumentiert, auf das auch Plattformen zugreifen können.

Anknüpfen lässt sich dies an Art. 30 DSA: Plattformen müssen schon heute Identitäts- und Kontaktdaten ihrer Händler einholen und den Zugang zur Plattform davon abhängig machen. Diese Traceability-Pflichten werden um eine Zustellungs- und Erreichbarkeitsanforderung ergänzt, nämlich die Benennung eines behördlich überprüften „registrierten Bevollmächtigten“. Plattformen und Zahlungsdienstleister erhalten dazu Kontroll- und Auskunftspflichten, die ohne neue Bürokratie auf die Prüfung des Bevollmächtigten beschränkt bleiben (vgl. im Detail Anlage).

Dabei ist klar zu trennen: Der Marktplatz muss die Identifizierbarkeit seiner Händler schon beim Onboarding sicherstellen, haftet aber nicht für die Lauterkeit sämtlicher Angebote. Er steht nur dafür ein, ausschließlich identifizierbare und erreichbare Anbieter zu vermitteln. Fehlt wegen einer Sorgfaltspflichtverletzung der Plattform die Identifizierbarkeit, kann als Ultima Ratio die weitere Vermittlung untersagt und die Plattform wie der nicht erreichbare Händler in Anspruch genommen werden.

→ **Eigenständiges Sonderregime schaffen:**

Für Marktteilnehmer aus Drittstaaten bietet sich eine eigenständige, klar begrenzte Verordnung an, vergleichbar dem DMA. In diesem Rahmen können auch die Vorgaben für den „registrierten Bevollmächtigten“ sowie die damit verbundenen Pflichten von Plattformbetreibern geregelt werden. Ein solches Sonderregime adressiert das tatsächliche Vollzugsproblem gezielt und ist systemkohärenter und verhältnismäßiger als eine Totalreform der UGP-Richtlinie, die auch alle funktionierenden Binnenmarktstrukturen erfassen würde.

V. Fazit

Das System funktioniert. Es braucht keine Revolution, sondern eine gezielte Reparatur.

Anlage: Vorschlag für ein System mit einem „registrierten Bevollmächtigten“

- Händler oder Hersteller, die Waren direkt aus Drittstaaten an Verbraucher im EU-Binnenmarkt liefern, sind gesetzlich zu verpflichten, verantwortliche Bevollmächtigte zu benennen.
- Als Bevollmächtigte dürfen nur Personen benannt werden, welche die folgenden Voraussetzungen erfüllen:
 - Zuverlässigkeit;
 - hinreichende Qualifikation zur Wahrnehmung der Aufgaben;
 - hinreichende Solvenz – auch im Hinblick auf eventuelle Buß- und Ordnungsgelder sowie Schadensersatzansprüche;
 - praktische Möglichkeit, die Aufgaben wahrzunehmen;
 - persönliche Erreichbarkeit.
- Das Vorliegen der o. g. Voraussetzungen ist im Rahmen eines Registrierungsverfahrens nachzuweisen und behördlich zu überprüfen. Erst nach Abschluss des Registrierungsverfahrens sind die überprüften Personen in ein behördliches, auf EU-Ebene zu führendes Bevollmächtigtenverzeichnis aufzunehmen und damit befugt, die entsprechenden Aufgaben wahrzunehmen.
- Die Aufgaben des Bevollmächtigten sind noch über die Verantwortlichkeiten des Wirtschaftsakteurs i. S. d. Art. 4 Mü-VO oder eines Zustellungsbevollmächtigten zu erweitern, so dass er auch die volle Produktverantwortung in der EU wahrnimmt, insbesondere die Verantwortung für die Konformität des Produktes, und ggfs. die Pflicht zur Zahlung von Bußgeldern und zur Erfüllung etwaiger Schadensersatzansprüche.
- Existiert bei der Einfuhr kein registrierter Bevollmächtigter, so gilt das eingeführte Produkt per se als nicht verkehrsfähig in der EU. Der Zoll hat daher in diesen Fällen die Einfuhr zu unterbinden.
- Handels-Plattformen müssen künftig im Rahmen ihrer Sorgfaltspflichten sicherstellen, dass Drittstaatenhändler
 - einen behördlich überprüften und registrierten Bevollmächtigten in der EU angeben und
 - der angegebene Bevollmächtigte auch tatsächlich für das jeweilige Produkt bzw. Angebot verantwortlich ist.
- Zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten kann die Plattform eine (automatisierte) Registerabfrage vornehmen und muss sich den konkreten Auftrag nachweisen lassen. Der Plattformbetreiber kann auch selbst als registrierter Bevollmächtigter tätig werden.
- Nur wenn kein den gesetzlichen Vorgaben entsprechender Bevollmächtigter für ein über eine Plattform vertriebenes Produkt aus einem Drittstaat existiert, liegt ein Verstoß gegen diese Sorgfaltspflichten der Plattform vor. Nur in diesen Fällen haftet die Plattform ausnahmsweise selbst für die Rechtmäßigkeit des Angebots sowie die Konformität des Produktes und ist selbst Ansprechpartner bei Rechtsverstößen.