

Rechtliche Rahmenbedingungen eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels

Berlin/Darmstadt, 15.01.2013

Autoren:

Ass. iur. Andreas Hermann LL.M.

Ass. iur. Friedhelm Keimeyer

Unter Mitarbeit von Ref. iur. Julia Israel

Öko-Institut e.V.

Geschäftsstelle Freiburg

Postfach 17 71

79017 Freiburg, Deutschland

Hausadresse

Merzhauser Straße 173

79100 Freiburg, Deutschland

Tel. +49 (0) 761 - 4 52 95-0

Fax +49 (0) 761 -4 52 95-288

Büro Darmstadt

Rheinstraße 95

64295 Darmstadt, Deutschland

Tel. +49(0)6151- 8191-0

Fax +49(0)6151 -8191-133

Büro Berlin

Schicklerstraße 5-7

10179 Berlin, Deutschland

Tel.+49 (0) 30 - 40 50 85-0

Fax+49 (0) 30 - 40 50 85-388

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Zusammenfassung für Entscheidungsträger	8
1. Einführung	12
2. Rechtsrahmen für Produktkennzeichnungen (AP 1)	15
2.1 Das System informativer Produktkennzeichnungen und dessen Rechtsgrundlagen.....	15
2.1.1 Obligatorische Produktkennzeichnungen (Pflichtkennzeichen)	16
2.1.2 Freiwillige Produktkennzeichnungen (Labelling).....	18
2.1.3 Einordnung eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels in den vorgegebenen Kontext	21
2.1.4 Gesamtbewertung des existierenden Rechtsrahmens	21
2.2 Die bestehenden Schutzvorschriften vor Missbrauch und Intransparenz ...	21
2.2.1 Schutz nach dem UWG.....	21
2.2.1.1 Anwendbarkeit.....	23
2.2.1.2 Gewährter Schutzzumfang	23
2.2.1.2.1 Stets unzulässige geschäftliche Handlungen	24
2.2.1.2.2 Weitere verbotene geschäftliche Handlungen	25
2.2.1.3 Ansprüche und Klagebefugnis bei Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht	28
2.2.2 Schutz nach dem UKlaG	31
2.2.3 Schutz nach dem LFGB	32
2.2.4 Regelungen zum Schutz des Zeichengebers und -nehmers	34
2.3 Gesamtbewertung des existierenden Rechtsrahmens	36
3. Grundlagen der Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels (AP 2)	37
3.1 Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel als freiwilliges umfassendes Siegel	37
3.2 Institutionalisierung eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels	37
3.3 Möglichkeiten einer modulartigen Ausgestaltung	39
3.4 Zwischenergebnis.....	40
3.5 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit.....	41
3.5.1 Parlamentsvorbehalt	41
3.5.2 Gesetzgebungskompetenz des Bundes	42

3.5.3	Zwischenergebnis	44
3.6	Vereinbarkeit mit der Warenverkehrsfreiheit	44
3.6.1	Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel als staatliche Maßnahme	44
3.6.2	Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV	45
	3.6.2.1 Problematik des Schutzes extraterritorialer Schutzgüter.....	47
	3.6.2.2 Verhältnismäßigkeit	48
3.6.3	Zwischenergebnis zur Warenverkehrsfreiheit	50
3.7	Internationale Rahmenbedingungen	50
3.7.1	Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen) ..	50
	3.7.1.1 Sachlicher Anwendungsbereich	51
	3.7.1.1.1 Erfassung von nicht-produktbezogenen PPM	52
	3.7.1.2 Personeller Anwendungsbereich.....	53
	3.7.1.3 Vorgaben des TBT-Übereinkommens	54
3.7.2	GATT 1994.....	55
	3.7.2.1 Verstoß gegen Art. I:1 GATT 1994	55
	3.7.2.2 Verstoß gegen Art. III:4 GATT 1994	55
	3.7.2.2.1 Verkaufs- oder nutzungsbezogene „Regelungen“	56
	3.7.2.2.2 Ähnliche oder vergleichbare Waren (like-products).....	56
	3.7.2.2.3 Benachteiligung des importierten Produkts	57
	3.7.2.3 Rechtfertigung nach Art. XX GATT 1994	59
	3.7.2.3.1 Voraussetzungen von Art. XX lit. b GATT 1994	59
	3.7.2.3.2 Voraussetzungen von Art. XX lit. g GATT 1994	60
	3.7.2.3.3 Problematik des Schutzes exterritorialer Schutzgüter.....	61
	3.7.2.3.4 Voraussetzungen von Art. XX lit. d GATT 1994	62
	3.7.2.3.5 Verhältnismäßigkeit	62
	3.7.2.3.6 Missbrauchsverbot nach dem Chapeau	63
3.7.3	GATS 1995	64
3.7.4	Zwischenergebnis zu den internationalen Rahmenbedingungen	65
3.8	Zusammenfassung der Rahmenbedingungen für ein Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel	66
4.	Kontroll- und Sanktionsinstrumente (AP 3).....	68
4.1	Gesetzliche Vorgaben über die Kontrolle bei der Vergabe eines Labels, die Unabhängigkeit der vergebenden Stelle und über die Kontrolldichte nachlaufender Kontrollen.....	69
4.1.1	Vereinbarkeit mit der UGP-Richtlinie	70
4.1.2	Zulässigkeit einer nationalen Regelung trotz Vollharmonisierung	73

4.2	Stichprobenhafte staatliche Überwachung der Einhaltung der Kennzeichen	74
4.3	Verhängung von Strafen und Bußgeldern	76
4.4	Ausweitung von Verbandsklagerechten	78
4.5	Verbot der Verwendung von fakultativen Produktkennzeichnungen, wenn bestehende Verbraucher-, Umwelt- oder Arbeitsschutzgesetze nicht eingehalten wurden	81
4.6	Zusammenfassende Bewertung der Sanktionsinstrumente	82
5.	Rechtliche Implikationen eines Vertrauenslabelgesetzes und eines Staatlich Garantierten Nachhaltigkeits Siegels (AP 4)	83
5.1	Rechtliche Implikationen eines Vertrauenslabelgesetzes	83
5.1.1	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	84
5.2	Rechtliche Implikationen eines Staatlich Garantierten Nachhaltigkeits Siegels	86
5.2.1	Zulässigkeit eines Staatlich Garantierten Nachhaltigkeits Siegels	87
5.3	Gegenüberstellung	88
6.	Gesamtbewertung der Optionen (AP 5)	89
6.1	Die Kohärenz der Regelungsoption	89
6.2	Die Vollzugsfähigkeit der Regelungsoptionen	89
6.3	Den Beitrag zur Transparenz in der Regulierung von Nachhaltigkeits Siegeln	90
6.4	Die Rechtssicherheit der Regelungsoptionen	90
6.5	Die Effektivität der Regelungsoption	90
6.6	Zusätzlicher administrativer Erfüllungsaufwand für Zeichennehmer und Behörden	90
7.	Quellenverzeichnis	92

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union / der Europäischen Gemeinschaften
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AO	Abgabenordnung
AP	Arbeitspaket
Art.	Artikel
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebs-Berater
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMELV	Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
CTE	Committee on Trade and Environment
DUH	Deutsche Umwelthilfe e.V.
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f.	folgende (Singular)
ff.	folgende (Plural)

FN	Fußnote
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GATS	General Agreement on Trade in Services
GG	Grundgesetz
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GRUR Int	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil
GRUR-Prax	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht – Praxis im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht
Hrsg.	Herausgeber
IBU	Institut Bauen und Umwelt e.V.
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
ISO	Internationale Organisation für Normung
i. V. m.	in Verbindung mit
LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch
LG	Landgericht
MarkenG	Markengesetz
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Natur und Recht, Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PPM	Prozess- und Produktionsmethoden
ProdSG	Produktsicherheitsgesetzes
RAL	Reichsausschuss für Lieferbedingungen
Rn.	Randnummer
OLG	Oberlandesgericht
ÖkoKennzG	Öko-Kennzeichengesetz
S.	Seite
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
TBT	Technical Barriers to Trade
UBA	Umweltbundesamt
UGP	Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken
UKlaG	Unterlassungsklagegesetz

UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UrhG	Urheberrechtsgesetz
Urt. v.	Urteil vom
UWG	Gesetz über den unlauteren Wettbewerb
vgl.	vergleiche
WI	Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
WSC	World Standards Cooperation
z. B.	zum Beispiel
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Zusammenfassung für Entscheidungsträger

Für die Kennzeichnung ökologischer und sozialer Eigenschaften von Produkten und Dienstleistungen existieren mittlerweile eine Vielzahl von Labels (vgl. www.label-online.de). Diese bilden aber jeweils nur Teilaspekte der Nachhaltigkeit ab. Vielfach wird daher ein allgemeines, produktübergreifendes Nachhaltigkeitssiegel gefordert, das Verbraucherinnen und Verbrauchern in kompakter Form signalisiert, dass alle wichtigen Nachhaltigkeitskriterien erfüllt sind. Im vorliegenden Gutachten wurden die folgenden rechtlichen Aspekte untersucht:

- Wie ist der bestehende Rechtsrahmen für Produktkennzeichen?
- Welche Vorgaben sind aus verfassungs-, europa- und welthandelsrechtlicher Sicht bei der Einführung eines einheitlichen Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels zu beachten?
- Inwieweit kann der Staat die Vergabekriterien eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels vorgeben, die Vergabe des Siegels steuern und die Einhaltung der Kriterien überwachen und sanktionieren?
- Welche Möglichkeiten bestehen, die (bestehenden) fakultativen privaten Produktkennzeichen stärker zu regulieren, insbesondere durch stärkere Kontroll- und Sanktionsinstrumente und durch Veröffentlichungspflichten?

Zentrale Befunde des Gutachtens sind:

1.) Existierender Rechtsrahmen

Bei dem Rechtsrahmen für fakultative und obligatorische Produktkennzeichnungen handelt es sich um eine sehr dynamische Rechtsmaterie, welche stark vom europarechtlichen Einfluss, insbesondere der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (UGP-Richtlinie), geprägt ist. Zudem sind die für den allgemeinen Oberbegriff „Produktkennzeichen“ relevanten Normen auf verschiedene Gesetze verteilt.

Gerade wegen oder auch trotz dieser Gegebenheiten fehlt es gerade im Bereich der fakultativen Produktkennzeichnungen an einem einheitlichen Rechtsrahmen, der für Verbraucher auf transparente und nachvollziehbare Weise einen angemessenen Standard und einen effektiven Verbraucherschutz garantiert. Zwar verfolgt insbesondere das Wettbewerbsrecht das Ziel, Verbraucher vor unlauteren geschäftlichen Handlungen wie irreführenden Produktkennzeichen zu schützen. Bei den hierzu vorhandenen Vorschriften handelt es sich jedoch um Wertungstatbestände, die anhand konkreter Anlässe durch die Zivilgerichte auf den jeweiligen Einzelfall angewendet werden und deshalb keinen allgemeingültigen und verlässlichen Rahmen bieten.

2.) Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels

Die Einführung eines fakultativen Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels ist rechtlich möglich. Hierunter ist ein freiwilliges produkt- und dimensionsübergreifendes Label einer neutralen Stelle im Sinne eines Qualitäts- bzw. Gütezeichens zu verstehen, das mehrere Kriterien aus dem Bereich der Nachhaltigkeit umfasst (neben Umweltkriterien auch soziale und Nutzenaspekte) und den gesamten Lebensweg abdeckt.

Hierzu könnte entweder der bestehende Blaue Engel weiterentwickelt werden oder ein neues Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel eingeführt werden. Aus wettbewerbsrechtlicher Sicht empfiehlt es sich hierbei die Vergabekriterien auf einer öffentlich-rechtlichen Grundlage fest-

zuschreiben. Weder aus verfassungsrechtlicher noch aus europarechtlicher Sicht gibt es Vorschriften, die der Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels widersprechen. Für die Einführung ist ein Bundesgesetz notwendig. Es bestehen ferner welthandelsrechtliche Vorgaben, die zu beachten sind.

3.) Rolle des Staates bei einem Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegel

Ein solches Allgemeines Nachhaltigkeits Siegel kann durch den Staat dahingehend administriert werden, dass er Vergabekriterien verbindlich vorschreibt und die Transparenz der Vergabekriterien und der ausgezeichneten Produkte gewährleistet. Ferner könnte geregelt werden, dass bei der Siegelvergabe und nachlaufend Kontrollen stattfinden, welche er entweder selbst durchführt oder durch mit Hoheitsrechten ausgestattete „Beliehene“ im staatlichen Auftrag durchführen lässt. Wie bei der Einführung des staatlichen Biosiegels können zudem Straf- und Bußgeldvorschriften für die missbräuchliche Verwendung des Siegels vorgesehen werden.

4.) Regulierung der (bestehenden) fakultativen Produktkennzeichen

Die Regulierung der freiwilligen privaten Produktkennzeichen ist aus europarechtlichen Gründen nur eingeschränkt möglich, da die „Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken“ (UGP-Richtlinie) die vollständige Harmonisierung („Vollharmonisierung“) des Lauterkeitsrechts in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bezweckt. Sie regelt abschließend, welche Geschäftspraktiken im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern als unlauter anzusehen und daher unzulässig sind. Aus diesem Grund dürfen die Mitgliedstaaten keine strengeren nationalen als die in der Richtlinie festgelegten Regelungen verabschieden; auch auf deutscher Ebene dürfen damit keine Regelungen erlassen werden, die zu Zwecken des Verbraucherschutzes wettbewerbliche Handlungen verbieten, die nach der Richtlinie als zulässig anzusehen wären.

Die UGP-Richtlinie zeichnet sich durch einen besonders weiten materiellen Anwendungsbereich aus, der alle Geschäftspraktiken erfasst, die unmittelbar mit der Absatzförderung, dem Verkauf oder der Lieferung eines Produkts an Verbraucher zusammenhängen, so dass auch Produktkennzeichen bzw. Nachhaltigkeits Siegel von ihr erfasst sind. Hieraus folgt, dass weitere gesetzliche Vorgaben durch die Mitgliedsstaaten insbesondere über die Neutralität von Kennzeichen vergebenden Stellen oder über Art, Umfang und Häufigkeit deren Eigenkontrollen bzw. deren Kontrollen der Siegelnehmer nicht zulässig sind.

Jenseits von materiellen Vorgaben an Geschäftspraktiken zur Absatzförderung können die Mitgliedsstaaten jedoch bestimmen, welche Durchsetzungs- und Sanktionsinstrumente sie zur Verhinderung von unlauterem Wettbewerb wählen. Hierzu kommen in Betracht:

- Die Ausweitung von Verbandsklagerechten könne dazu beitragen, zumindest den derzeitigen status quo des Wettbewerbsrechts durchzusetzen. Besonders vorteilhaft wäre dabei, dass es sich um eine einfach umzusetzende Maßnahme handelt, welche die Zivilgesellschaft in Anspruch nimmt und mit Hilfe der bestehenden Gerichte und im Rahmen der Selbstkontrolle und -regulierung des Marktes positive Ergebnisse erzielen könnte, ohne dass ein zusätzliches administratives Kontrollsystem aufgebaut werden müsste.
- Auch eine Einführung von Straf- und Bußgeldtatbeständen in das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) wäre möglich. Hierfür müssten die zuständigen Be-

hörden über ausreichende Sach- und Personalmittel verfügen. Es ist zudem zu erwarten, dass viele der Verfahren letztlich vor einem ordentlichen Gericht bestätigt werden müssten. Dort wurde die lauterkeitsrechtliche Kompetenz jedoch bisher in der Zivilgerichtsbarkeit aufgebaut und nicht in der Strafgerichtsbarkeit. Ob von neuen Straf- und Bußgeldtatbeständen eine nennenswerte zusätzliche abschreckende Wirkung ausgehen wird, bliebe abzuwarten.

- Eine stichprobenhafte Überwachung privater Vergabekriterien durch den Staat ist hingegen als unverhältnismäßig abzulehnen. Dies gilt auch für ein staatliches Verbot von privaten Produktkennzeichen, wenn ein Verstoß eines Siegelnehmers gegen bestehende Gesetze des Verbraucher-, Umwelt- oder Arbeitsschutzes rechtskräftig festgestellt wurde.

5.) Herstellung von Transparenz über fakultativen Produktkennzeichen

Zur Verbesserung der Transparenz über fakultative Produktkennzeichen könnte eine zentrale staatliche betriebene Internetseite eingerichtet werden, auf welcher verschiedene Informationen über alle auf dem Markt befindliche freiwilligen Produktkennzeichen gebündelt abrufbar sind. Hierzu könnten beispielsweise Angaben über die Zeichengeber, deren Unabhängigkeit und die geschäftlichen und finanziellen Beziehungen zu den Verwendern des Labels, die Offenlegung der Vergabekriterien, der jeweils ausgezeichneten Produkte und der vorgesehenen Kontrollen gehören.

Alle Zeichengeber können gesetzlich dazu verpflichtet werden, diese Informationen einer zuständigen Behörde elektronisch zur Verfügung zu stellen, welche diese Angaben transparent und gebündelt auf einer Webpage veröffentlicht, damit die Verbraucher sich hierüber ein Bild machen können.

Solche Melde- bzw. Transparenzverpflichtungen wären nach der UGP-Richtlinie zulässig, da hierdurch keine materiellen Tatbestände des Wettbewerbsrechts betroffen sind, sondern nur Informationen gegenüber der staatlichen Behörde offengelegt werden müssen: Durch eine solche Offenlegung der genannten Angaben würde kein Label als irreführend oder sonst unzulässig i. S. d. UGP-Richtlinie eingeordnet.

6.) Gegenüberstellung der Regulierungsoptionen

Die beiden zentralen Konzepte – die Einführung eines (staatlichen) Nachhaltigkeitssiegels einerseits und stärkere Regulierung der bestehenden fakultativen Siegel im Nachhaltigkeitsbereich andererseits – sind zwei unterschiedliche Regulierungsansätze, die nur schwer zu vergleichen sind. Während der erste ein staatliches Label schaffen will, bei dem der Staat die Vergabekriterien verbindlich vorschreibt und deren Einhaltung kontrolliert und dementsprechend auch die Sanktionen verhängt, handelt es sich bei letzterem um eine Regulierung aller fakultativen privaten Produktkennzeichen. Ein staatliches Nachhaltigkeitssiegel kann dementsprechend nur sehr begrenzt dazu beitragen, die sog. „Labelflut“ einzugrenzen oder die Lauterkeit und den Verbraucherschutz bei den (bestehenden) fakultativen Produktkennzeichen zu stärken. Sein Vorteil könnte vielmehr darin liegen, dass einem einheitlichen allgemeinen Siegel des Staates eine hohe Glaubwürdigkeit zukommt und ihm deshalb – vergleichbar dem staatlichen Biokennzeichen – eine stärkere Marktdurchdringung gelingt. Eine stärkere Regulierung der fakultativen privaten Produktkennzeichen stößt hinsichtlich materieller Vorgaben an europarechtliche Grenzen. Eine Erweiterung von Sanktionsinstrumenten

wie Verbandsklagerechte und eine stärkere Verpflichtung zur Transparenz sind jedoch möglich.

Beide Politikansätze sind miteinander kompatibel. Sie könnten jeweils in Kombination miteinander oder auch einzeln umgesetzt werden.

1. Einführung

Das Bedürfnis der Verbraucherinnen und Verbrauchern nach verständlicher und transparenter Information über die von ihnen konsumierten Produkte und Waren ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Die Gründe hierfür sind unterschiedlicher Natur: u.a. ein gestiegenes Umweltbewusstsein, eine Sensibilisierung durch die (Lebensmittel-)skandale der letzten Jahre und persönliche Unverträglichkeiten und Allergien führen dazu, dass immer mehr Verbraucher bewusste Konsumententscheidungen treffen wollen. Verbraucherinnen und Verbraucher benötigen hierfür klare und kurz zu erfassende Informationen. Produktkennzeichen spielen hierfür eine entscheidende Rolle. Sie lassen sich auf unterschiedlichster Weise in den bestehenden Rechtsrahmen integrieren.

Zum einen kommt in Betracht, dass die Benutzung bestimmter Kennzeichen oder die Offenlegung bestimmter Informationen von staatlicher Seite verordnet wird. Solche Kennzeichnungspflichten dienen bisher insbesondere zur Herstellung von Transparenz auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes beispielsweise bei Lebensmitteln¹ und Kosmetika,² bei denen die Inhalts- und Zusatzstoffen angegeben werden müssen. Vergleichbar sind auch die europäischen Kennzeichnungspflichten über den Verbrauch von Energie, Wasser und anderen Ressourcen bei Haushaltsgeräten,³ welche in Deutschland durch die Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung umgesetzt wurden.⁴ Verpflichtende Hinweise existieren zudem, um auf Gefahren hinzuweisen, beispielsweise die CLP-Verordnung.⁵

Zum anderen besteht für Unternehmen auch die Möglichkeit – insbesondere auch aus Vermarktungszwecken – ihre Produkte und Dienstleistungen freiwillig zu kennzeichnen und Informationen offenzulegen. Der Großteil aller vorhandenen Produktkennzeichen für den Bereich der Nachhaltigkeit wird von Unternehmen freiwillig verwendet. Die Kennzeichnung erfolgt dabei durch eine Vielzahl von Labels,⁶ die jeweils jedoch nur einen Teil des Nachhaltig-

¹ Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2464), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 21. Mai 2012 (BGBl. I S. 1201) geändert worden ist“.

² Kosmetik-Verordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2410), die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044) geändert worden ist.

³ Richtlinie 92/75/EWG des Rates vom 22. September 1992 über die Angabe des Verbrauchs an Energie und anderen Ressourcen durch Haushaltsgeräte mittels einheitlicher Etiketten und Produktinformationen, ABl. EG Nr. L 297 S. 16.

⁴ Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (EnVKV) vom 30. Oktober 1997 (BGBl. I S. 2616), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. Mai 2012 (BGBl. I S. 1070) geändert worden ist

⁵ Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006, ABl. EU Nr. L 353 vom 31. Dezember 2008, S. 1.

⁶ Der Begriff des „Labels“ wird nachfolgend als ein Oberbegriff für alle freiwilligen Produktkennzeichen verstanden.

keitsaspekts abbilden.⁷ Sie werden durch die unterschiedlichsten Akteure vergeben: Teilweise stellen die Label nur eine firmeneigene Kennzeichnung, teilweise erfolgt die Vergabe des Labels durch unabhängige Dritte, teilweise auch in Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen wie bei dem „Blaue Engel“, einem sog. staatliche Umweltzeichen. Große Unterschiede bestehen auch bei der inhaltlichen Aussagekraft, der Transparenz über die Kriterien für eine Vergabe und der Überwachung der Einhaltung der Kriterien. Diese Vielfalt trägt bei den adressierten Verbrauchern zur Unübersichtlichkeit⁸ bei, so dass die durch Label bezweckte Orientierung bei der Produktwahl hierdurch zumindest teilweise verloren geht.

Für die staatliche Seite ergeben sich bei diesen Alternativen einer Produktkennzeichnung unterschiedliche Herausforderungen an die Ausgestaltung der Regulierung. So stehen bei einer verpflichtenden Kennzeichnung insbesondere die Kontrolle und Sanktionierung durch die Verwaltung im Vordergrund. Rechtlich relevant sind hierbei insbesondere die verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeit⁹ und die Vereinbarkeit mit der europäischen Warenverkehrsfreiheit.¹⁰

Bei einer freiwilligen Kennzeichnung durch private Labels stellt sich hingegen stärker die Frage, wie verhindert wird, dass der Verbraucher durch die Kennzeichnung in die Irre geführt oder die Lauterkeit des Handels beeinträchtigt wird. Die bestehenden Regelungen scheinen allein deswegen nicht ausreichend zu sein, da einige Label und Gütesiegel durch Verbraucherschutzinitiativen als „irreführend“¹¹ oder „nicht empfehlenswert“¹² eingeordnet werden, ohne dass erfolgreich gegen die Verwendung der Label eingeschritten werden kann.

Vor dem Hintergrund der dargestellten mangelnden Transparenz bei fakultativen Labels und des stattfindenden „Greenwashing“ steht zunehmend die Forderung im Raum,¹³ ein produktübergreifendes „Allgemeines Nachhaltigkeits Siegel“¹⁴ zu etablieren. Ein weiteres fakultatives privates Label, welches neben die bereits bestehenden zahlreichen Kennzeichen mit Nachhaltigkeitsaspekten tritt, scheint hierfür jedoch keine erfolgsversprechende Option für mehr Transparenz zu sein. Deshalb kommt insbesondere die Ausgestaltung eines solchen Labels

⁷ Die Datenbank www.label-online.de der Verbraucherinitiative e.V. zählt und bewertet über 400 Label mit Umwelt- und Sozialbezug; die brandoscope GmbH (<http://www.brandoscope.com>) führt ein Verzeichnis mit über 400 Siegeln im Bereich des nachhaltigen Wirtschaftens.

⁸ Siehe Rückert-John/Bormann/John, Repräsentativumfrage zu Umweltbewusstsein und Umweltverhalten im Jahr 2012; Umweltforschungsplan des BMU; Berlin, Marburg 2013, im Internet unter <http://www.bmu.de/themen/umweltinformation-bildung/umweltinformation/studie-umweltbewusstsein-in-deutschland-2012/> letzter Zugriff: 15. Januar 2013, S. 49.

⁹ Art. 20 GG.

¹⁰ Artikel 28 bis 37 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

¹¹ www.label-online.de stuft beispielsweise das für Tunfischdosen verwendete Label „delphinfreundlich“ als „irreführend“ ein; weitere Bewertungen unter <http://www.utopia.de/produktguide/siegel>, <http://www.kompass-nachhaltigkeit.de/>, letzter Zugriff: 15. Januar 2013.

¹² www.label-online.de stuft beispielsweise das Label „Bewusst Wählen“ als „nicht empfehlenswert“ ein.

¹³ Vgl. BT-Drs. 17/7254 und 17/7328.

¹⁴ Unter einem übergeordneten allgemeinen Nachhaltigkeits Siegel wird hier ein Siegel verstanden, das möglichst alle Nachhaltigkeitsdimensionen berücksichtigt und nicht auf einzelne Produktkategorien oder Dienstleistungen beschränkt ist.

als sog. „staatliches Produktkennzeichen“¹⁵ d.h. eines staatlichen Nachhaltigkeitssiegels in Betracht. Um ein solches Siegel zu einem umfassenden Nachhaltigkeitssiegel auszugestalten, müssten mehrere Kriterien aus dem Bereich der Nachhaltigkeit erfasst sein (neben Umweltkriterien auch soziale und Nutzenaspekte) und der gesamte Lebensweg eines Produkts oder einer Dienstleistung abgedeckt werden (Kapitel 3).

Statt der Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels – aber auch in Kombination mit einer solchen Einführung – kommt auch eine allgemein stärkere Regulierung aller fakultativen Produktkennzeichen in Betracht. Die Bandbreite möglicher Maßnahmen umfasst dabei unter anderem eine Stärkung der Regelungen gegen den unlauteren Wettbewerb, stärkere Kontrollen und eine Ausweitung von Verbandsklagerechte (Kapitel 4). Durch staatliche Maßnahmen könnte zudem jenseits dieser Sanktions- und Kontrollmaßnahmen eine höhere Transparenz der Produktkennzeichen erreicht werden (Abschnitt 5.1). Darüber hinaus kommt auch in Betracht, dass der Staat bei einem Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel für die Einhaltung dessen Kriterien garantiert (Abschnitt 5.2).

Die Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels – aber auch eine stärkere Regulierung der fakultativen Produktkennzeichen – erfordert zunächst eine Analyse der bestehenden Regelungen auf europäischer und nationaler Ebene. Hiervon ausgehend können Empfehlungen für eine Weiterentwicklung des Regulierungsrahmens erarbeitet werden. Deshalb folgt zunächst eine Analyse des bestehenden Rechtsrahmens (Kapitel 2.).

¹⁵ In der Regel bedeutet dies, dass der Staat das Kennzeichen einführt und fördert. Zudem legt er meist die abstrakt-generellen Kriterien für die Vergabe des Kennzeichens fest. Die konkret-individuelle Vergabe kann dann auch privatrechtlich zwischen Vergabestelle und ausgezeichnetem Unternehmer erfolgen.

2. Rechtsrahmen für Produktkennzeichnungen (AP 1)

In diesem Kapitel wird der derzeit bestehende nationale und europäische Rechtsrahmen für Produktkennzeichen dargestellt. Hierbei wird differenziert zwischen den Vorschriften, welche die Modalitäten von Produktkennzeichnungen regeln und – schwerpunktmäßig – solchen zum Schutz vor Missbrauch und Intransparenz.

In einem ersten Schritt werden hierzu die existierenden rechtlichen Regelungen zur Produktkennzeichnung in das System der verschiedenen Arten von Kennzeichnungen eingeordnet. Hierbei wird sowohl auf die obligatorischen als auch die fakultativen nationalen und europäischen Regelungen abgestellt, um ein umfassendes Bild des rechtlichen Rahmens in Bezug auf ein Nachhaltigkeitsiegel zu ermöglichen (Abschnitt 2.1).

Auf dieser Grundlage erfolgt im zweiten Teil die Analyse der deutschen und europäischen Normen, welche die Adressaten vor Missbrauch und Intransparenz von Produktkennzeichnungen schützen sollen. In diesem Rahmen wird auch auf die Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen diese – namentlich auf die in einem solchen Fall bestehenden Ansprüche – eingegangen (Abschnitt 2.2).

Abschließend erfolgt die Auswertung des Dargestellten im Rahmen der Beantwortung der Frage, ob und inwieweit die existierenden Vorschriften geeignet und ausreichend sind, den Verbraucher vor Missbrauch und Intransparenz zu schützen (Abschnitt 2.3).

2.1 Das System informativer Produktkennzeichnungen und dessen Rechtsgrundlagen

Das System von Produktkennzeichnungen ist in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht, auf deutscher als auch europäischer Ebene, zu einer größtenteils unübersichtlichen Anzahl an Regelungen und existierenden Kennzeichnungen angewachsen. Nach Schätzungen der Verbraucher Initiative e.V. existieren in Deutschland branchenübergreifend insgesamt tausend verschiedene Prüfzeichen, Gütesiegel und Gütezeichen.¹⁶

Diese auf dem Markt befindlichen Produktkennzeichen lassen sich auf erster Ebene in obligatorische und fakultative Produktkennzeichnungen aufteilen.¹⁷ Schwerpunktmäßig ist dabei das System der freiwilligen Produktinformation zu behandeln, da die existierenden Pflichtkennzeichen im Hinblick auf die Fragestellung bzgl. eines Nachhaltigkeitsiegels im Wesentlichen nicht maßgeblich sind.¹⁸ Diese sollen somit zu Anfang nur kurz skizziert werden, um eine Gesamtbetrachtung der Materie im Weiteren zu ermöglichen.¹⁹

¹⁶ Fischer, Irreführung durch Werbung mit Prüfzeichen, Gütesiegeln und Gütezeichen, WRP 2009, S. 408 ff. (408).

¹⁷ So auch: Klein, Umweltinformation im Völker- und Europarecht, S. 187.

¹⁸ Die obligatorischen Produktkennzeichen, wie Angaben über Zusatzstoffe, Nährwerte, Energieverbrauch etc. beruhen auf gesetzlichen Regelungen. Die so geschaffene Transparenz trägt wesentlich zum Verbraucherschutz bei. Auf die Problematik der immer größer werdenden Anzahl von freiwilligen Produktlabels haben die verpflichtenden Kennzeichen keinen Einfluss.

¹⁹ Siehe hierzu auch Teufel/Fischer/Manhart, Indikatoren und Kriterien eines allgemeinen Nachhaltigkeitsiegels, Kapitel 3.1.1.

2.1.1 Obligatorische Produktkennzeichnungen (Pflichtkennzeichen)

Obligatorische Produktkennzeichnungen beruhen auf zwingenden nationalen oder europäischen gesetzlichen Vorgaben. Sie können unterschieden werden nach

- Konformitätskennzeichnungen,
- Warenkennzeichnungen und
- Inhaltsdeklarationen.²⁰

Während die Konformitätskennzeichnungen die Übereinstimmung eines Produkts mit gesetzlich festgelegten Anforderungen signalisieren sollen,²¹ dienen die obligatorischen Warenkennzeichnungen der Information über bestimmte Produkteigenschaften.²² Obligatorische Inhaltsdeklarationen informieren über die Zusammensetzung von Produkten und Stoffen speziell im Lebensmittelbereich.²³ Das in diesem Bereich relevante Dachgesetz ist das Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB).²⁴ Aufgrund dessen Basis wurden zahlreiche nationale Verordnungen für verschiedenste Produktgruppen erlassen, die Kennzeichnungspflichten für verschiedene Produktgruppen verbindlich festschreiben.²⁵ Sie dienen insbesondere der Umsetzung von EU-Richtlinien.²⁶

²⁰ Sowie die hier zu vernachlässigenden Nutzungs- und Entsorgungshinweise.

²¹ Ein Beispiel hierfür ist die CE-Kennzeichnung, die ihre gesetzliche Grundlage in der Richtlinie 93/68/EWG hat. Sie soll die Übereinstimmung eines Produkts mit den jeweils maßgeblichen EU-Sicherheitsanforderungen signalisieren. Die Kennzeichnung wird in der Regel vom Hersteller selbst auf seinen Produkten angebracht und setzt eine Konformitätserklärung auf Basis einer technischen Dokumentation voraus.

²² Sie sind vor allem im Bereich der chemischen Stoffe und Zubereitungen zu finden. So müssen bspw. Produkte, die umweltgefährliche Stoffe enthalten, mit Gefahrensymbolen gekennzeichnet werden (vgl. Richtlinie 93/21/EWG). Auch für bestimmte Produktgruppen wie Haushaltsgeräte, Autos, Batterien, Pestizide, Farben und Lacke existieren verpflichtende Warenkennzeichen.

²³ Scheer, Umwelt- und Qualitätsstandards in der Europäischen Union, IÖW Heidelberg, S. 15.

²⁴ Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 2011 (BGBl. I S. 1770), das zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 3. August 2012 (BGBl. I S. 1708) geändert worden ist. Primär dient es der Umsetzung und Ergänzung der ebenfalls national unmittelbar geltenden sog. Lebensmittelbasisverordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit.

²⁵ So z.B. die Verordnung über kosmetische Mittel, kurz Kosmetik-Verordnung. Sie regelt die näheren Umstände, unter denen kosmetische Mittel in Umlauf gebracht werden dürfen. In verschiedenen Anhängen werden erlaubte und verbotene Inhaltsstoffe gelistet. Schließlich beschränkt die Kosmetik-Verordnung die Tierversuche, die für die Prüfung von Kosmetika durchgeführt werden dürfen. Weiterhin werden bestimmte Warnhinweise vorgeschrieben. Sie dient der Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel (76/768/EWG), die ab dem 11. Juli 2013 durch die Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 vom 30. November 2009 über kosmetische Mittel ersetzt wird.

²⁶ Z.B. die Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2464), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 21. Mai 2012 (BGBl. I S. 1201) geändert worden ist oder die Diätverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. April 2005 (BGBl. I S. 1161), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 1. Oktober 2010 (BGBl. I S. 1306) geändert worden ist.

Besonders hervorzuheben in dem für die Nachhaltigkeit maßgeblichen Bereich der obligatorischen Produktkennzeichen ist das „EU-Bio-Logo“ (nicht zu verwechseln mit dem freiwilligen „EU-Ecolabel“). Demnach müssen seit dem 1. Juli 2012 vorverpackte Biolebensmittel, die in der EU nach den EU-Rechtsvorschriften für den ökologischen Landbau hergestellt wurden, zwingend mit dem EU-Bio-Logo gekennzeichnet werden (Art. 24 Abs. 1 b) i. V. m. Art. 23 Abs. 1 i. V. m. Erwägungsgrund 24 der EG²⁷-Öko-Basisverordnung²⁸).²⁹ Die EG-Öko-Basisverordnung ist die Grundlage für die Kennzeichnung; sie definiert, wie landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel, die als Öko-Produkte gekennzeichnet sind, erzeugt und hergestellt werden müssen. Genaue Details werden in der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 („EG-Öko-Durchführungsverordnung“)³⁰ festgelegt.³¹ Bereits zuvor durften nach Art. 23 der EG-Öko-Basisverordnung seit 2007 die Produktbezeichnungen „ökologisch“, „biologisch“ sowie alle daraus abgeleiteten Begriffe auf Produkten nur verwendet werden, wenn diese die Anforderungen der Verordnung bzw. die der aufgrund der Verordnung erlassenen Vorschriften erfüllen. Insoweit handelt es sich bei dem EU-Bio-Logo um eine Konformitätskennzeichnung. Eine Vergabe der Begriffe durch eine neutrale Stelle erfolgt jedoch nicht. Nach Art. 27 ff. der Verordnung müssen sich die Verwender jedoch einem Kontrollsystem unterstellen.³²

Die EU-Rechtsvorschriften für den ökologischen Landbau schützen darüber hinaus Verbraucher europaweit vor Täuschungen und verhindern unlauteren Wettbewerb. Die Vergabe des Logos erfolgt auf der Basis eines strengen Zertifizierungsprozesses. Auch nach Erhalt des Logos muss sich der Zeichennehmer regelmäßigen Kontrollen unterziehen. Zu diesem Zweck hat mittlerweile jeder EU-Mitgliedstaat ein Kontrollsystem mit Kontrollbehörden oder privaten Kontrollstellen aufgebaut, die die Kontrollen und die Zertifizierung der Bioerzeugnisse durchführen.³³

²⁷ Mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages im Dezember 2009 ist aus der „Europäischen Gemeinschaft“ (EG) die „Europäische Union“ (EU) geworden. Das Gemeinschaftsrecht ist daher Unionsrecht geworden. Deswegen wird oft von EU-Verordnungen gesprochen. Da die betreffenden Verordnungen vor dem Dezember 2009 erlassen wurden, werden sie hier jedoch korrekt als EG-Verordnungen bezeichnet.

²⁸ Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91, ABl. Nr. L 189 vom 20. Juli 2007, S.1. Diese ist ebenfalls Grundlage für das deutsche Bio-Siegel.

²⁹ Siehe auch Weidert, In „Bio“ we trust: Werbung mit Genehmigungen, Gütesiegeln und anderen Qualitätskennzeichen, GRUR-Prax 2010, S. 351 (351). Weitergehend zu EU-Bio-Logo siehe auch http://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/logo_de, letzter Aufruf 15. Januar 2013.

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 889/2008 der Kommission vom 5. September 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle.

³¹ Änderungen ergaben sich unter anderem durch die Verordnung (EU) Nr. 271/2010 der Kommission vom 24. März 2010 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 889/2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates hinsichtlich des Logos der Europäischen Union für ökologische/biologische Produktion (EU-Bio-Logo-Verordnung).

³² So auch Weidert, In „Bio“ we trust: Werbung mit Genehmigungen, Gütesiegeln und anderen Qualitätskennzeichen, GRUR-Prax 2010, S. 351 ff. (351).

³³ http://ec.europa.eu/agriculture/organic/consumer-confidence/logo-labelling_de, letzter Aufruf 15. Januar 2013.

2.1.2 Freiwillige Produktkennzeichnungen (Labelling)

Freiwillige Produktkennzeichen existieren in vielfacher Form. Sie unterscheiden sich essentiell in ihrer Art, Darstellung und vor allem in Qualität und Quantität der mit ihnen vermittelten Informationen. Diesbezüglich kann

zwischen vier verschiedenen Labelarten unterschieden werden:

- die Herkunfts- und Identitätszeichen,
- die Qualitäts- bzw. Gütezeichen,
- die Sicherheits- und Prüfzeichen sowie
- als neuere Entwicklung die umweltschutzbezogenen Kennzeichen, auch Umweltzeichen genannt.³⁴

Die Herkunfts- und Identitätszeichen sind dazu bestimmt, die Herkunft einer Ware eines bestimmten Herstellers auszuweisen. Die bekannteste Form dieses Kennzeichens ist die Marke nach dem Markengesetz (MarkenG).³⁵ Sie dient dazu, Waren oder Dienstleistungen eines Unternehmens von denen anderer Unternehmen zu unterscheiden (vgl. § 3 Abs. 1 MarkenG).³⁶

Die sogenannten Qualitäts- und Gütezeichen treffen eine Aussage über die Qualität eines Produkts; je nach Ausgestaltung des Labels auch über eingehaltene Sicherheitsanforderungen oder Umwelteigenschaften.

Sicherheits- und Prüfzeichen spielen im Bereich der Nachhaltigkeit nur eine untergeordnete Rolle – sie weisen auf die geprüfte Einhaltung sicherheitsrelevanter Eigenschaften hin.

Allgemeine Umweltzeichen³⁷ weisen auf die Umweltfreundlichkeit der ausgezeichneten Waren bzw. Dienstleistungen hin. Oftmals missverständlich für den Endabnehmer dargestellt ist dabei die Tatsache, dass viele dieser Label nicht die Umweltverträglichkeit an sich belegen, sondern lediglich die höhere Umweltverträglichkeit gegenüber den anderen auf dem Markt vertretenen gleichartigen Produkten.³⁸ Im Gegensatz zu den Gütezeichen, die auch eine Aussage über Umwelteigenschaften treffen, geht es bei den allgemeinen Umweltzeichen einzig um die Umweltverträglichkeit des Produkts. Sie sind insofern enger gefasst als die Qualitäts- und Gütezeichen. Die Vielzahl der möglichen Ausgestaltungen von Produktlabeln führt jedoch zu Überschneidungen zwischen den einzelnen Kategorien und macht eine genaue Abgrenzung in der Praxis schwierig.

³⁴ Einteilung angelehnt an: Zakrewski, Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, S. 55 ff..

³⁵ Markengesetz vom 25. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3082; 1995 I S. 156; 1996 I S. 682), das zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 24. November 2011 (BGBl. I S. 2302) geändert worden ist.

³⁶ Zakrewski, Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, 2010, S. 56 f..

³⁷ Zum Begriff des Umweltzeichens auch: Landmann, Nationale Umweltzeichen im Zuge der Globalisierung von Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik, S. 16.

³⁸ Lutz, Praxishandbuch Integriertes Umweltmanagement, 2001, S. 164.

Allerdings zu beachten die Auffassung des überwiegenden Teils der Rspr. und des Schrifttums, dass es den Verbrauchern bekannt sei, dass eine absolute Umweltfreundlichkeit nicht existiere (dazu mit weiteren Quellenangaben: Zakrewski, Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, 2010, S. 226 ff.).

Allen genannten freiwilligen Produktkennzeichnungen ist gemein, dass keinerlei für den Zeichengeber oder -verwender einheitlichen und verbindlichen gesetzlichen Vorgaben – weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene – existieren; also weder explizit in Form eines Rahmengesetzes zur Etablierung solcher Kennzeichnungen noch hinsichtlich deren Verwendung oder ihres Schutzes.

Einzig nennenswert ist die – unverbindliche und somit nur als Orientierung dienende (und auch nur auf Umweltzeichen beschränkte) – Reihe der ISO-Verordnungen 14000 ff.. Die Internationale Organisation für Normung (ISO) ist Teil der World Standards Cooperation (WSC), die in allen Produktbereichen freiwillige, internationale Standardnormen entwickelt. Diese internationalen Standards sollen nach der Zielsetzung der Organisation aktuellste Vorgaben zu Produkten, Dienstleistungen und der Unternehmenspraxis bereitstellen, die einerseits die Industrie effizienter und effektiver machen und andererseits die Sicherheit, Zuverlässigkeit und Qualität von Produkten sichern sollen.

Die genannten ISO-Verordnungen adressieren Unternehmen und stellen Vorgaben für die Etablierung eines wirksamen Umweltmanagementsystems im Betriebsablauf zur Verfügung. Insbesondere stellt die Verordnung ISO 14020 neun generelle Prinzipien auf, die sich sowohl auf die freiwillige Produktkennzeichnung beziehen als auch auf allgemeine Umweltschutzziele und das spezielle Ziel der akkuraten, belegbaren und relevanten Produktkennzeichnung. Für dieses letztgenannte Ziel hat die Normierungsorganisation ein Referenzsystem geschaffen, welches drei Kennzeichnungsarten unterscheidet. Allerdings ist anzumerken, dass die meisten, der derzeit existierenden Label nicht auf dieses Referenzsystem Bezug nehmen.³⁹ Unterschieden werden Typ I-, Typ II- und Typ III-Zeichen⁴⁰:

- ISO Typ I-Kennzeichnungen (Zertifizierte Ökolabel) basieren auf der Norm ISO 14024. Es sind Multikriterienlabel, die besonders umweltverträgliche Produkte auszeichnen. Ein unabhängiges Gremium (privat, staatlich oder parastaatlich) legt Kriterien unter Berücksichtigung des gesamten Produktlebensweges fest. Auf Antrag können Hersteller und Handel bei Nachweis der Kriterienerfüllung das Umweltzeichen auf ihren Produkten verwenden. Die meisten nationalen Umweltzeichen wie der Blaue Engel, das österreichische Umweltzeichen, der Nordic Swan oder auch das EU-Ecolabel sind von dieser Art. Man bezeichnet sie auch als Gütesiegel oder "seal of approval".
- ISO Typ II-Kennzeichnungen (Selbstdeklarationen) basieren auf der Norm ISO 14021 (1999). Es sind Erklärungen durch Hersteller oder Händler über Umwelteigenschaften der Produkte, die keiner externen Prüfung unterliegen. Die Norm legt Regeln fest, die verhindern sollen, dass die Deklarationen in unklarer oder irreführender Weise verwendet werden. Sie beschränken sich in der Regel auf Einzelaspekte, z.B. Kompos-

³⁹ Scheer, Umwelt- und Qualitätsstandards in der Europäischen Union, S. 16.

⁴⁰ Die folgenden Ausführungen entsprechen im Wesentlichen Teufel/Fischer/Manhart, Indikatoren und Kriterien eines allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels, Kapitel 3.1.1. Sie basiert auf Teufel/Rubik/Scholl/Stratmann/Graulich/Manhart, Untersuchung zur möglichen Ausgestaltung und Marktimplementierung eines Nachhaltigkeitslabels zur Verbraucherinformation, FN 5, S. 16 f., sowie auf Konrad/Scheer, Grenzen und Möglichkeiten der Verbraucherinformation durch Produktkennzeichnung, S. 15 f..

tierbarkeit, Recyclingfähigkeit oder die Freiheit von bestimmten Inhaltsstoffen. Eine generelle Aussage (z.B. „umweltfreundlich“) untersagt die Norm ausdrücklich.

- ISO Typ III-Kennzeichnungen beruhen auf der Norm ISO 14025 (2006) und zielen auf den gewerblichen Einkauf (business-to-business). Diese Kennzeichen sind (zum Teil) umfangreiche Datenblätter, die quantitative Angaben in Form bestimmter Umweltindikatoren machen (z.B. Emissionen in Luft, Wasser).⁴¹ Sie werden von neutralen Dritten verliehen. Ein Beispiel hierfür ist das durch das Institut Bauen und Umwelt e.V. (IBU) vergebene Zeichen, welches die Prüfung und Erklärung der Umwelt- und Gesundheitsverträglichkeit von Baustoffen kennzeichnet.

In der Praxis haben sich jedoch weitere Formen sowie Mischformen entwickelt.⁴²

Unter lauterkeitsrechtlichen Gesichtspunkten und im Hinblick auf die Thematik des Gutachtens ist hierbei insbesondere die Unterscheidung zwischen Produktkennzeichnungen ohne externe Prüfung (= firmeneigene Kennzeichen; entspricht im Bereich der ISO-Kategorien für reine Umweltzeichen den „Typ II-Umweltzeichen“) und in solche, die erst nach externer Prüfung durch neutrale Dritte und aufgrund festgeschriebener Vergabegründlagen vergeben werden (= neutrale Kennzeichen; entspricht „Typ I-Umweltzeichen“ nach ISO-Kategorien) von Belang.

Die Bandbreite der firmeneigenen Kennzeichen reicht von verschiedenen Formen der Umweltwerbung, bei der z. B. eine einzelne Produkteigenschaft, die beim Verbraucher als umweltfreundlich verstanden wird, herausgegriffen wird, bis zu selbst definierten Umweltstandards eines Unternehmens. Für Verbraucher ist es bei diesen Formen der Kennzeichnung jedoch nur schwer zu beurteilen, wie anspruchsvoll deren Kriterien sind, und wie strikt ihre Einhaltung überprüft wird.⁴³

Bei einer Kennzeichnung durch neutrale Stellen existieren jeweils eigens entwickelte Vergabegründlagen, die das Vergabe- Prüf- und Kontrollsystem teilweise sogar für die verschiedenen Produktgruppen innerhalb eines Siegels individuell festlegen. Insoweit divergiert der etablierte Standard zwischen den einzelnen Labeln sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene in hohem Maße.

Bei der Vergabe dieser Produktzeichen lässt sich das Verfahren in zwei Stufen einteilen. Zunächst eine abstrakte Verfahrensstufe, in der abstrakt-generelle Vergabegründlagen für die Vergabe des Zeichens für einzelne Produktgruppen geschaffen werden. An diesem Prozess sind zumeist mehrere Akteure beteiligt – zum Teil auch von staatlicher Seite.⁴⁴ Auf zweiter Stufe, erfolgt die konkret-individuelle Vergabeentscheidung, die zumeist von Privat-

⁴¹ So Teufel/Rubik/Scholl/Stratmann/Graulich/Manhart, Untersuchung zur möglichen Ausgestaltung und Marktimplementierung eines Nachhaltigkeitslabels zur Verbraucherinformation, S. 17.

⁴² Siehe hierzu Teufel/Fischer/Manhart, Indikatoren und Kriterien eines allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels, Kapitel 3.1.1.; aus rechtlicher Sicht ist die weitere Unterscheidung anhand inhaltlicher Kriterien nicht relevant.

⁴³ Lell, Umweltbezogene Produktkennzeichnungen im deutschen europäischen und internationalen Recht, S. 45 f. m. w. N..

⁴⁴ Hierzu im Einzelnen Kapitel 3.2.

unternehmen getroffen wird und in dem Abschluss eines Vertrags zwischen Vergabestelle und Zeichennehmer endet.⁴⁵

2.1.3 Einordnung eines Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels in den vorgegebenen Kontext

Auf der Grundlage der oben dargestellten Kategorien ist mit „Allgemeinem Nachhaltigkeits-siegel“ im Folgenden ein freiwilliges produkt- und dimensionsübergreifendes Label einer neutralen Stelle im Sinne eines Qualitäts- bzw. Gütezeichens angesprochen, das mehrere Kriterien aus dem Bereich der Nachhaltigkeit umfassen (neben Umweltkriterien auch soziale und Nutzenaspekte) und den gesamten Lebensweg abdecken soll. Obligatorische Kennzeichnungen – auch sofern sie Nachhaltigkeitsaspekte betreffen – werden in den Begriff des Nachhaltigkeits Siegels aufgrund deren anderweitigen Zweckbestimmung nicht miteinbezogen.

2.1.4 Gesamtbewertung des existierenden Rechtsrahmens

Entsprechend den obigen Ausführungen existiert kein einheitlicher Rechtsrahmen – weder im Hinblick auf obligatorische noch fakultative Produktenzeichnungen.

Die existierenden freiwilligen Siegel beruhen, auch sofern man sie auf diejenigen beschränkt, die von neutralen Dritten vergeben werden, auf individuell und für diese speziell entworfenen Einzelfallregelungen.

Unter diesen Voraussetzungen ist ein für Verbraucher nachvollziehbarer einheitlicher Mindeststandard nicht vorhanden. Die Transparenz des Vergabeverfahrens und der Kontrollen beschränkt sich auf die vom Zeichengeber – meist über das Internet – freiwillig zur Verfügung gestellten Informationen hinsichtlich der Vergabevoraussetzungen, dem Vergabeverfahren und der ggf. durchgeführten Kontrollen.

2.2 Die bestehenden Schutzvorschriften vor Missbrauch und Intransparenz

2.2.1 Schutz nach dem UWG

Zentrales Regelungswerk zum Schutz des Verkehrs⁴⁶ in dem Bereich der Produktkennzeichnungen ist das Gesetz über den unlauteren Wettbewerb (UWG).⁴⁷ Es dient der Umsetzung der Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005

⁴⁵ So u.a. das Verfahren bei Vergabe des „Blauen Engels“.

⁴⁶ Der Begriff wird in diesem Zusammenhang verstanden als die Gesamtheit der am Austausch ökonomischer Sach- und Dienstleistungen Teilnehmenden: Bei der Beurteilung der Lauterkeit einer geschäftliche Handlung ist nach der Rechtsprechung auf das Verkehrsverständnis des angesprochenen Verkehrskreises abzustellen (auf diejenigen, an die sich die geschäftliche Handlung richtet). Missverständlich ist demnach jeweils das, was das Gegenüber, der Umworbene, der angesprochene Marktteilnehmer falsch versteht. Siehe hierzu im Einzelnen: Nordemann, in: Götting/ders. UWG-Handkommentar, § 5 Nr. 0.84 m. w. N.

⁴⁷ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2010 (BGBl. I S. 254).

über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern im Binnenmarkt (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, im Folgenden „UGP-Richtlinie“).⁴⁸

Die Richtlinie bezweckt die vollständige Harmonisierung⁴⁹ des Lauterkeitsrechts in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Sie regelt abschließend, welche Geschäftspraktiken im Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern als unlauter anzusehen und daher unzulässig sind, und ist bei der Auslegung des UWG als maßgeblich heranzuziehen.⁵⁰ Aus diesem Grund dürfen die Mitgliedstaaten keine strengeren nationalen als die in der Richtlinie festgelegten Regelungen verabschieden (Art. 4 der UGP-Richtlinie); auch auf Bundesebene dürfen damit keine Regelungen erlassen werden, die zu Zwecken des Verbraucherschutzes wettbewerbliche Handlungen verbieten, die nach der Richtlinie als zulässig anzusehen wären.⁵¹ Auch reine Inlandssachverhalte sind von diesem Verbot umfasst.⁵²

Dabei zeichnet sich die UGP-Richtlinie nach Ansicht des EuGH durch einen besonders weiten materiellen Anwendungsbereich aus, der alle Geschäftspraktiken erfasst, die unmittelbar mit der Absatzförderung, dem Verkauf oder der Lieferung eines Produkts an Verbraucher zusammenhängen.⁵³

Hierunter fallen auch Produktkennzeichen mit Umwelt- bzw. Nachhaltigkeitsbezug, wie auch die EU-Kommission 2009 in ihren unverbindlichen Leitlinien zur Auslegung der Richtlinie dargelegte.⁵⁴

“[...] the general provisions of the Directive are to be used when assessing environmental claims and establishing whether a claim is misleading either in its content or in the way it is presented to consumers.”

Nur das reine Horizontalverhältnis, also die Regelungen, die ausschließlich die Interessen zwischen den Unternehmern betreffen, wird von der UGP-Richtlinie nicht erfasst.⁵⁵ Für die-

⁴⁸ Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken), ABl. EU Nr. L 149 vom 11. Juni 2005, S. 22.

⁴⁹ Nach Tietje in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 114 AEUV Rn. 39 auch „Vollharmonisierung“ oder „totale Harmonisierung“ genannt.

⁵⁰ Vgl. dazu: Ullmann in: dies., Praxiskommentar UWG § 3 Rn. 7 ff..

⁵¹ Klute, Die Entwicklung des Lauterkeitsrechts in den Jahren 2008 bis 2010, NJW 2010, S. 3280, 3281 unter Verweis auf das Urteil des EuGH, NJW 2010 Rn. 39, 41 (Plus Warenhandels-gesellschaft) und Erwägungsgrund 4 der UGP-Richtlinie.

⁵² Tietje in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 114 AEUV Rn. 39..

⁵³ EuGH, Urt. v. 14. Jan. 2010, C-304/08, NJW 2010 Rn. 39, 41 (Plus Warenhandels-gesellschaft), Klute, Die Entwicklung des Lauterkeitsrechts in den Jahren 2008 bis 2010, NJW 2010, S. 3280 (3281) unter Verweis auf dieses Urteil, ebenso: Namysłowska, Trifft die Schwarze Liste der unlauteren Geschäftspraktiken ins Schwarze? Bewertung im Lichte der EUGH-Rechtsprechung, GRUR Int 2010, S. 1033 (1034 f.) und Erwägungsgrund 4 der UGP-Richtlinie.

⁵⁴ Europäische Kommission, 2009 SEC(2009) 1666 vom 3. Dezember 2009: „Commission Staff Working Document – Guidance on the Implementation/Application of Directive 2005/29/EC on Unfair Commercial Practices, http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/Guidance_UCP_Directive_en.pdf, S. 38, letzter Zugriff am 15. Januar 2013.

ses ist alleine die Richtlinie über vergleichende Werbung⁵⁶ maßgeblich, die der deutsche Gesetzgeber ebenfalls in das UWG umgesetzt hat (namentlich in die §§ 6, 5 Abs. 3 UWG).⁵⁷ Genau wie die UGP-Richtlinie bezweckt auch die Richtlinie über vergleichende Werbung eine Vollharmonisierung.⁵⁸ Sie ist bei der Auslegung der entsprechenden nationalen Normen heranzuziehen.

2.2.1.1 Anwendbarkeit

Grundsätzlich ist das Wettbewerbsrecht – und somit namentlich das UWG – nicht auf die hoheitliche Tätigkeit der öffentlichen Hand anwendbar. Hierunter fällt prinzipiell auch die Informationstätigkeit des Staates – beispielsweise ausgeübt durch das Anbringen von Produktkennzeichnungen – sofern dieser hiermit keine eigenen wirtschaftlichen Interessen verfolgt.⁵⁹ Etwas anderes gilt jedoch dann, wenn der Staat als Zeichengeber freiwillige Produktkennzeichen an Unternehmen vergibt. Der Unternehmer selbst handelt zu Zwecken des Wettbewerbs, so dass sein Verhalten auch an den Anforderungen des Wettbewerbsrechts zu messen ist.⁶⁰ Um die Verwendung des staatlichen Siegels im Wettbewerb zu ermöglichen, müssen deshalb die Anforderungen des Wettbewerbs auch von den nicht wettbewerblich tätigen Stellen beachtet werden – seien sie hoheitlich oder privatrechtlich organisiert. In diesen Fällen ist deshalb auf die privatwirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmen abzustellen, so dass auch die vorgeschaltete Tätigkeit des Staates dem Wettbewerbsrecht genügen muss.⁶¹

2.2.1.2 Gewährter Schutzzumfang

Das UWG beinhaltet verschiedene, unterschiedlich ausgestaltete Verbotstatbestände zum Schutz der Verbraucher und Mitbewerber.

Unter dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes dient das UWG der freien und informierten Entscheidung des Verbrauchers, welcher vor unzulässiger Beeinflussung geschützt werden soll. Insofern sind die Vorschriften der Maßstab, um zulässige Werbetätigkeiten von Unternehmen von der manipulativen Beeinflussung der Kaufentscheidung abzugrenzen.

Die Grenze der noch zulässigen Beeinträchtigung gilt als überschritten, wenn der Verbraucher zu einer informierten Entscheidung aufgrund des Verhaltens des Unternehmers außerstande ist. Art. 2 lit. (e) UGP-Richtlinie definiert dies als

⁵⁵ Brömmelmeyer, Der Binnenmarkt als Leitstern der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, GRUR S. 2007, 295 (295).

⁵⁶ Richtlinie 2006/114/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über irreführende und vergleichende Werbung, ABl. EU Nr. L 376 vom 27. Dezember 2006, S. 21.

⁵⁷ Hierzu auch: Namysłowska, Trifft die Schwarze Liste der unlauteren Geschäftspraktiken ins Schwarze? Bewertung im Lichte der EUGH-Rechtsprechung, GRUR Int 2010, S. 1033 (1034 f.).

⁵⁸ Hasselblatt in: Gloy/Loschelder/Erdmann, Wettbewerbsrecht, § 60 Rn. 23.

⁵⁹ Tews/Bokel, Werbung und Wettbewerbsrecht, S. 40 und Lell, Umweltbezogene Produktkennzeichnungen im deutschen europäischen und internationalen Recht, S. 92 f..

⁶⁰ Lell, Umweltbezogene Produktkennzeichnungen im deutschen europäischen und internationalen Recht, S. 93.

⁶¹ Dazu näher: Lell, Umweltbezogene Produktkennzeichnungen im deutschen europäischen und internationalen Recht, S. 92 f., siehe hierzu Kapitel 2.2.1.2.2 a.E..

„Anwendung einer Geschäftspraxis, um die Fähigkeit des Verbrauchers, eine informierte Entscheidung zu treffen, spürbar zu beeinträchtigen und damit den Verbraucher zu einer geschäftlichen Entscheidung zu veranlassen, die er andernfalls nicht getroffen hätte“.⁶²

Das vom EuGH vorgegebene und im deutschen Recht adaptierte Verbraucherleitbild legt dabei einen Durchschnittsverbraucher zugrunde, der angemessen gut unterrichtet und angemessen aufmerksam und kritisch ist. Allerdings ist bei diesem anzusetzenden Maßstab im Einzelfall auch immer zu berücksichtigen, ob das Angebot an Jedermann oder eine bestimmte Zielgruppe gerichtet ist.⁶³ Auch die UGP-Richtlinie trägt in Art. 5 Abs. 3 der Existenz besonders schutzwürdiger Verbrauchergruppen Rechnung.

Die beiden entscheidenden Vorschriften im Bereich der Gütezeichen sind das Verbot unlauterer und irreführender geschäftlicher Handlungen nach § 3 UWG bzw. § 5 UWG.

2.2.1.2.1 Stets unzulässige geschäftliche Handlungen

Innerhalb dieser bietet § 3 Abs. 3 UWG als Spezialtatbestand das höchste Schutzniveau. Er verweist auf den Anhang zu § 3 Abs. 3 UWG, dessen Inhalt bis auf wenige Abweichungen in der Reihenfolge, mit dem Anhang der UGP-Richtlinie (der sog. „black list“) identisch ist. Die dort 30 enumerativ aufgeführten Verhaltensweisen sind per se, d.h. unter allen Umständen verboten. Dies unterscheidet das Schutzniveau des § 3 Abs. 3 UWG von den übrigen Tatbeständen des UWG, die zur weiteren Voraussetzung haben, dass die unlautere geschäftliche Handlung geeignet ist, die Interessen von Mitbewerbern, Verbrauchern oder sonstigen Marktteilnehmern spürbar zu beeinträchtigen.⁶⁴ Entsprechend dem oben Ausgeführten sind die dort aufgeführten Verbote abschließend und dürfen von den Mitgliedstaaten nicht eigenmächtig ergänzt oder geändert werden.

Insbesondere die Nummern 2, 4 und 1 des Anhangs zu § 3 Abs. 3 UWG sind für Produktkennzeichen relevant.

- Namentlich genannt sind die Produktkennzeichnungen in Nr. 2 des Anhangs zu § 3 Abs. 3 UWG, welche *„die Verwendung von Gütezeichen, Qualitätskennzeichen oder Ähnlichem ohne die erforderliche Genehmigung“* verbietet. Nr. 2 erfasst damit nur Zeichen, die auf Antrag von einem neutralen Dritten vergeben und nur solange verwendet werden dürfen, wie die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind.⁶⁵ Nicht entscheidend ist dabei, ob sie durch private oder staatliche Stellen vergeben werden.⁶⁶ Kennzeichen, die nicht von einer neutralen Stelle vergeben werden, wie z.B. selbstgeschaffene firmeneigene Gütezeichen, allgemeine Aussagen („Markenqualität“) oder Zeichen, die als Folge einer Selbsteinschätzung angebracht werden

⁶² Dazu ausführlich: Köhler in: ders./Bornkamm, UWG, § 1 Rn. 16 f..

⁶³ Köhler in: ders./Bornkamm, UWG, § 1 Rn. 23 ff..

⁶⁴ Ullmann in: dies., Praxiskommentar UWG, § 3 Rn. 13.

⁶⁵ Weidert, In „Bio“ we trust: Werbung mit Genehmigungen, Gütesiegeln und anderen Qualitätskennzeichen, GRUR-Prax 2010, S. 351 ff. (352).

⁶⁶ Wirtz in: Götting/Nordemann, UWG-Handkommentar, § 3 Rn. 143.

können⁶⁷ fallen nicht unter dieses Verbot. Der Regelung geht es somit einzig um die Verhinderung der nichtautorisierten Verwendung von existierenden genehmigungspflichtigen Gütezeichen.⁶⁸ Unerheblich ist, ob die angebotenen Waren oder Dienstleistungen tatsächlich die für die Genehmigung erforderliche Qualität aufweisen.⁶⁹

- Nr. 4 des Anhangs zu § 3 Abs. 3 UWG verbietet unabhängig von den Gütezeichen allgemein zwei Varianten der Werbung mit einer Bestätigung, Billigung oder Genehmigung von einer öffentlichen oder privaten Stelle. Zum einen die Behauptung, dass eine Genehmigung vorliegt, obwohl dies tatsächlich nicht der Fall ist, und zum anderen die Behauptung, dass eine Genehmigung vorliegt, obwohl den Bedingungen der Genehmigung nicht oder nicht mehr entsprochen wird.⁷⁰
- Nicht für den Bereich der Gütezeichen relevant ist Nr. 1 des Anhangs zu § 3 Abs. 3 UWG, der die unwahre Behauptung verbietet, zu den Unterzeichnern eines Verhaltenskodexes zu gehören. Denn unter den Begriff des Verhaltenskodex fallen nur horizontale Verhaltensmaßregeln, die sich auf die Lauterkeit des geschäftlichen Handelns beziehen. Vereinbarungen mit denen bestimmte Qualitätsstandards oder Handelsprinzipien aufgestellt werden, wie z.B. die Vergabegrundlagen für Gütesiegel, fallen nicht hierunter.

2.2.1.2.2 Weitere verbotene geschäftliche Handlungen

Einen generelleren und somit weitreichenderen Schutzbereich bietet § 5 UWG. § 5 Abs. 1 i. V. m. § 3 UWG verbietet die Vornahme einer irreführenden geschäftlichen Handlung, allerdings im Gegensatz zu § 3 Abs. 3 UWG nur unter der zusätzlichen Voraussetzung der nicht unerheblichen Beeinträchtigung der Verbraucher oder Mitbewerber („geschäftliche Relevanz der Irreführung“)⁷¹. Der Begriff der geschäftlichen Handlung ist in § 2 Abs. 1 UWG legal definiert. Er ist sehr weit gefasst und umfasst alle Handlungen, die nicht rein ideellen oder privaten Belangen dienen.⁷²

§ 5 Abs. 1 UWG stellt verschiedene spezifische Verhaltensweisen bereit, die als irreführende geschäftliche Handlungen anzusehen sind. Im Bereich der Gütezeichen haben sich unter dem Verbotstatbestand insbesondere folgende Fallgestaltungen als irreführend und damit unlauter herausgebildet:

⁶⁷ Dies ist regelmäßig bei dem CE-Kennzeichen der Fall. Mit diesem Zeichen wird dem Produkt ein bestimmter Sicherheitsstandard bescheinigt. Allerdings erfolgt regelmäßig keine Überprüfung der Sicherheitsanforderungen durch einen Dritten, so dass das CE-Kennzeichen eine reine Selbsteinschätzung des Verwenders darstellt. Etwas anderes gilt jedoch, wenn mittels einer zusätzlichen Kennnummer auf eine unabhängige Prüfung verwiesen wird, wie sie einige Produktgruppen (bsp. Medizinprodukte) vorgeschrieben ist. (siehe hierzu Fischer „Irreführung durch Werbung mit Prüfzeichen, Gütesiegeln und Gütezeichen, WRP, 2009, S. 408 ff. (409).

⁶⁸ Dazu ausführlich: Ullmann, in: dies., Praxiskommentar UWG, Anhang zu § 3 Abs. 3 (Nr. 2) Rn. 1 ff. sowie Weidert, In „Bio“ we trust: Werbung mit Genehmigungen, Gütesiegeln und anderen Qualitätskennzeichen, GRUR-Prax 2010, S. 351 ff. (352 f.).

⁶⁹ Wirtz in: Götting/Nordemann, UWG-Handkommentar, § 3 Rn. 143.

⁷⁰ Weidert, In „Bio“ we trust: Werbung mit Genehmigungen, Gütesiegeln und anderen Qualitätskennzeichen, GRUR-Prax 2010, S. 351 ff. (353).

⁷¹ Bornkamm in: Köhler/ders., UWG, § 5 Rn. 2.169 ff.

⁷² Vgl. ausführlich zur Begriffsbestimmung: Piper/Ohly/Sosnitza, UWG, § 2 Rn. 4 ff.

- Erstens die Täuschung über die Vergabestelle: Dieser Tatbestand umfasst die Fälle der Werbung mit einem Qualitätskennzeichen, welches der Verkehr als solches erkennt, und von dem er erwartet, dass es von einem neutralen bzw. unabhängigen Dritten vergeben wurde, während es tatsächlich der Werbende selbst erfunden bzw. vergeben hat, der Dritte nicht neutral ist oder das Zeichen nicht nach objektiven, neutralen Verfahren vergeben wurde, ohne dass in der Werbung darauf hingewiesen wurde.⁷³
- Zweitens die Täuschung über die Vergabevoraussetzungen: Sofern anderslautende Angaben in der Werbung fehlen, erwarten die Marktteilnehmer von einem Gütesiegel, dass es auf der Grundlage neutraler, objektiver Prüfungsbedingungen vergeben wurde, die von einem größeren Kreis anerkannt werden.⁷⁴ Auch müssen die Vergabevoraussetzungen, nach denen das Gütezeichen vergeben wird, für den Verbraucher transparent sein.⁷⁵ Ein Verstoß liegt daher in der Vergabe eines solchen Qualitätszeichens ohne die vorherige Prüfung der (objektiv anerkannten) Vergabevoraussetzungen⁷⁶ oder bei intransparenten oder nicht zugänglichen Vergabevoraussetzungen.⁷⁷
- Drittens kann im Einzelfall auch das Werben mit einem Siegel irreführend sein, wenn keine Kontrollen *nach* dessen Verleihung stattfinden. Dies ist dann der Fall, wenn der Verkehr erwarten kann, dass hinter dem Siegel ein dichtes Kontroll- und Überprüfungssystem steckt. So hat bspw. das LG Stuttgart entschieden, dass die Werbung mit dem Gütesiegel „Wir unterstützen keine Kinderarbeit“ geeignete Kontrollmaßnahmen hinsichtlich der Produktion der eigenen Waren voraussetzt; finden diese nicht statt, ist die Werbung irreführend.⁷⁸
- Viertens kann nach § 5 Abs. 2 UWG schließlich auch die Herbeiführung einer Verwechslungsgefahr zu einem anderen Qualitätszeichen eine irreführende geschäftliche Handlung darstellen.⁷⁹

Anders als Nr. 2 des Anhangs zu § 3 Abs. 3 UWG können unter den Verbotstatbestand des § 5 UWG auch rein firmeneigene Label fallen, die nicht von dritten Stellen vergeben werden.

⁷³ So hat das OLG Frankfurt a.M., Beschluss vom 8. März 1994, 6 W 16/94, entschieden, dass die Verleihung eines Gütesiegels in der Touristikbranche gegen §§ 1, 3 UWG alte Fassung (=§§ 5, 3 UWG) verstößt, wenn das Siegel von einem von dem verleihenden Unternehmen beauftragten Steuerberater verliehen wird, GRUR 1994, S. 523.

⁷⁴ Weidert, In „Bio“ we trust: Werbung mit Genehmigungen, Gütesiegeln und anderen Qualitätskennzeichen, GRUR-Prax 2010, S. 351 ff. (354 f); LG Köln, Ur. v. 3. Februar 2009, Az: 33 O 353/08, BeckRS 2009, 05078 und AnwBl 2009, S. 226 f..

⁷⁵ Fischer, Irreführung durch Werbung mit Prüfzeichen, Gütesiegeln und Gütezeichen, WRP, 2009, S. 408 ff. (411). So auch OLG Dresden, Ur. v. 29.02.2000, Az: 145 U 3716/99, welches das Ur. des LG Dresden v. 12. November 1999, Az: 45-O-0029/99, bestätigte; abgedruckt in WRP 2000, 1202 bzw. 662.

⁷⁶ BGH, GRUR 1991, S. 552 (554).

⁷⁷ Fischer, Irreführung durch Werbung mit Prüfzeichen, Gütesiegeln und Gütezeichen, WRP, 2009, S. 408 ff. (411).

⁷⁸ LG Stuttgart, Ur. v. 12. April 2006, Az: 42 O 8/06 KfH; Leitsatz abgedruckt in WRP 2006, 1156; Weidert, In „Bio“ we trust: Werbung mit Genehmigungen, Gütesiegeln und anderen Qualitätskennzeichen, GRUR-Prax 2010, S. 351 ff. (354 f).

⁷⁹ Weidert, In „Bio“ we trust: Werbung mit Genehmigungen, Gütesiegeln und anderen Qualitätskennzeichen, GRUR-Prax 2010, S. 351 ff. (354 f).

Bei § 5 UWG einschränkend zu beachten ist der sowohl vom EuGH als auch dem BVerfG zugrunde gelegte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Das bedeutet, dass eine geschäftliche Handlung, die grundsätzlich als irreführend anzusehen wäre, nicht nach dem Wettbewerbsrecht verboten werden kann, wenn bei einer Abwägung zwischen den Interessen des Verbrauchers an der Vermeidung irreführender Werbung und den Einzelinteressen des betroffenen Unternehmers die Interessen des Letztgenannten überwiegen.⁸⁰ Hierbei handelt es sich jedoch um besondere Ausnahmen, die nur selten zum Tragen kommen:⁸¹

- So hat der BGH in dem „Schlauchbeutel“-Urteil entschieden, dass eine Irreführung bzgl. der Verwendung des Zeichens „Der Grüne Punkt“ nicht vorliege, obwohl nach den Feststellungen des Berufungsgerichts die Beteiligten Verkehrskreise bei Waren, die mit dem „Grünen Punkt“ gekennzeichnet sind, von einer Wiederverwertung und nicht nur von einer Zuführung zum Restmüll ausgehen. Die Interessensabwägung zwischen den Vorstellungen der Verbraucher und dem Ziel ein flächendeckendes, privat finanziertes Entsorgungssystem für Verpackungen aufzubauen, führe dazu, dass eine etwaige geringfügige Irreführung in keinem Verhältnis zu einem Verbot des Grünen Punktes stehe.⁸²
- Auch besonders gelagerte Fälle des Bestandsschutzes fallen hierunter: So konnte ein unter „Klosterbrauerei“ firmierendes Bier diese Bezeichnung behalten, obgleich die relevanten Verkehrskreise davon ausgehen, dass ein so bezeichnetes Bier aus einer zu einem Kloster gehörenden Brauerei stammt, was im vorliegenden Fall allerdings nicht den Tatsachen entsprach. Aus Verhältnismäßigkeitsgründen mussten die Interessen der Verbraucher gegenüber dem Interesse der Brauerei zurücktreten, da diese seit 150 Jahren ihr Bier entsprechend bewarb.⁸³

Neben den genannten Spezialtatbeständen fungiert § 3 Abs. 1 UWG als Auffangtatbestand. Nach diesem sind *„unlautere geschäftliche Handlungen unzulässig, wenn sie geeignet sind, die Interessen von Mitbewerbern, Verbrauchern oder sonstigen Marktteilnehmern spürbar zu beeinträchtigen“*. Nach dieser Vorschrift können nur Handlungen verboten werden, die von der Art und der Intensität mit den aufgeführten Spezialtatbeständen auf einer Ebene stehen, von ihnen jedoch nicht explizit genannt sind.⁸⁴ Insbesondere hat die Rechtsprechung aus der früheren Generalklausel zum Verbot irreführender Werbung (§ 3 UWG alte Fassung) bereits eine Aufklärungspflicht des Verwenders von allgemein gehaltenen Umweltaussagen abgeleitet. So hat der Werbende darüber aufzuklären, auf welchen Umweltvorteil genau sich die behauptete Eigenschaft bezieht. Heutzutage ist eine entsprechende Pflicht durch § 5a UWG explizit vorgesehen.⁸⁵

⁸⁰ Link, in: Ullmann, Praxiskommentar UWG, § 5 Rn. 189 ff..

⁸¹ Link, in: Ullmann, Praxiskommentar UWG, § 5 Rn. 190.

⁸² Urt. v. 19. Februar 2004, Az: I ZR 76/02.

⁸³ BGH Urt. v. 7. November 2002, Az: I ZR 276/99, GRUR 2003, S. 628.

⁸⁴ Piper/Ohly/Sosnitzka, UWG, § 3 Rn. 62.

⁸⁵ Lell, Umweltbezogene Produktkennzeichnungen im deutschen europäischen und internationalen Recht, 2003, S. 101 ff.. sowie Zakrewski, Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, 2010, S. 222.

Die sowohl von § 3 Abs. 1 UWG als auch aufgrund der Verweisung von § 5 UWG verlangte spürbare Beeinträchtigung setzt voraus, dass die geschäftliche Handlung neben der Gefahr, eine Irreführung beim Verbraucher herbeizuführen, auch geeignet ist, wettbewerblich geschützte Interessen nachteilig zu beeinflussen. Das Tatbestandsmerkmal setzt eine Wertung des Einzelfalles voraus, für die sich in der Rechtsprechung eine Anzahl von Kriterien herausgebildet hat. Die wichtigsten Kriterien zur Beurteilung der „Spürbarkeit“ sind dabei die Anzahl der in ihren schutzwürdigen Interessen nachteilig berührten Marktteilnehmer, die Größe des erzielten Wettbewerbsvorteils sowie die Marktstärke eines Unternehmens.⁸⁶ Auch hier gilt, dass die angelegten Kriterien je nach Ausgestaltung des Einzelfalles variieren können.

Maßgeblich für die Beurteilung, ob eine Irreführung vorliegt, ist immer die tatsächliche Verkehrsauffassung. Eine Ausnahme gilt allerdings, wenn die Verkehrsauffassung öffentlich-rechtlich normiert ist.⁸⁷ Ist eine Produktkennzeichnung ausdrücklich zugelassen oder sogar vorgeschrieben ist eine abweichende tatsächliche Verkehrsauffassung in der Konsequenz unbeachtlich und kann nicht nach dem Wettbewerbsrecht moniert werden.⁸⁸ Eine solche verbindliche Regelung würde auch vorliegen, wenn die prozeduralen und inhaltlichen Vergabekriterien⁸⁹ eines Nachhaltigkeits Siegels staatlich verbindlich vorgeschrieben würden.⁹⁰ Nicht anwendbar sind die dargelegten Überlegungen auf das Umweltzeichen „Blauer Engel“ in seiner aktuellen Ausformung, da dieser lediglich in staatlicher Verantwortung liegt, die Vergabekriterien aber nicht verbindlich öffentlich-rechtlich normiert sind.⁹¹ Dies hatte beispielsweise zur Folge, dass in der Rechtsprechung die Vergabebedingungen des „Blauen Engels“ selbst als irreführend bewertet wurden.⁹²

2.2.1.3 Ansprüche und Klagebefugnis bei Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht

Zwar sieht die UGP-Richtlinie eine vollständige Harmonisierung des Lauterkeitsrechts im Verhältnis zwischen Unternehmer und Verbraucher vor, sie überlässt jedoch die Regelungen zur Durchsetzung desselben den Mitgliedstaaten (vgl. Art. 11 UGP-Richtlinie).⁹³

Im Mittelpunkt der nationalen Rechtsansprüche gegen denjenigen, der eine unlautere geschäftliche Handlung nach den oben dargelegten Grundsätzen vorgenommen hat, steht der Unterlassungs- und Beseitigungsanspruch nach § 8 UWG, der dem Anspruchsberechtigten

⁸⁶ Piper/Ohly/Sosnitza, UWG, § 3 Rn. 54 ff.

⁸⁷ Lell, Umweltbezogene Produktkennzeichnungen im deutschen europäischen und internationalen Recht, 98 f., Streinz, Werbung für Lebensmittel – Verhältnis Lebensmittel- und Wettbewerbsrecht, GRUR 1996, S. 16 (22f.).

⁸⁸ Siehe zu den Auswirkungen bei einer Implementierung eines Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels Kapitel 3.2.

⁸⁹ Siehe hierzu Teufel/Fischer/Manhart, Indikatoren und Kriterien eines allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels, Kapitel 6 und 7.

⁹⁰ Vgl. hierzu im Zusammenhang mit einem Umweltzeichen Lell, Umweltbezogene Produktkennzeichnungen im deutschen europäischen und internationalen Recht, 98 f..

⁹¹ Ebenda.

⁹² So bei Produkten mit einem Altpapier-Anteil von 51 bis 100 % und der werbenden Formulierung „aus Altpapier“, BGH, NJW 1990, S. 711 (712).

⁹³ Seichter in: Ullmann, Praxiskommentar UWG, § 8 Rn. 9.

mehrere Möglichkeiten der zügigen gerichtlichen oder außergerichtlichen Verfolgung seiner Interessen zur Verfügung stellt:⁹⁴

- Bei einer Gefahr eines erstmaligen Wettbewerbsverstoßes (Erstbegehungsgefahr) besteht ein vorbeugender Unterlassungsanspruch. Wenn der Anspruchsgegner sich bereits wettbewerbswidrig verhalten hat und Wiederholungsgefahr besteht, ist ein Verletzungsunterlassungsanspruch gegeben. Die beiden Unterlassungsansprüche unterscheiden sich nur dadurch, dass bei ersterem entsprechende Tatsachen vorgebracht werden müssen, während die Wiederholungsgefahr aufgrund der erfolgten unlauteren geschäftlichen Handlung vermutet wird.⁹⁵
- Äquivalent zum auf die Abwehr (weiterer) künftiger Beeinträchtigungen gerichteten Unterlassungsanspruch ist der Beseitigungsanspruch im repressiven Bereich zu sehen, der die Beseitigung einer eingetretenen Beeinträchtigung bezweckt.⁹⁶ Er ist ebenfalls in § 8 UWG geregelt.

Bei Verstoß gegen eine gerichtliche Unterlassungsanordnung kann der Adressat auf Antrag des Gläubigers der Unterlassungsverfügung nach § 890 Zivilprozessordnung (ZPO)⁹⁷ zur Zahlung eines Ordnungsgeldes bis zu einer Höhe von 250.000 € verurteilt werden.

Die Ansprüche bestehen gegen denjenigen, der eine unlautere Handlung i. S. d. § 3 UWG vorgenommen hat. Zur Geltendmachung des Anspruchs sind ausschließlich die in § 8 Abs. 3 UWG aufgezählten natürlichen und juristischen Personen berechtigt. Dementsprechend sind dies neben den Mitbewerbern, rechtsfähige Verbände zur Förderung gewerblicher oder selbständiger beruflicher Interessen, sofern sie die Voraussetzungen in § 8 Abs. 2 Nr. 2 UWG erfüllen („Wirtschaftsvereinigungen“),⁹⁸ Verbraucherverbände (§ 8 Abs. 2 Nr. 3 UWG) und die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern (§ 8 Abs. 2 Nr. 4 UWG).

Dem Mitbewerber-Begriff unterfallen dabei nur solche Unternehmen, die in einem konkreten Wettbewerbsverhältnis zu dem unlauter Handelnden stehen (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 UWG) und damit als unmittelbar Verletzte anzusehen sind.⁹⁹ Ein nur abstraktes Wettbewerbsverhältnis

⁹⁴ Dazu Bornkamm in: Köhler/ders., UWG, § 8 Rn. 1.3.

⁹⁵ Bornkamm in: Köhler/ders., UWG, § 8 Rn. 1.10 f..

⁹⁶ Bornkamm in: Köhler/ders., UWG, § 8 Rn. 1.69.

⁹⁷ Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202 (2006 I S. 431) (2007 I S. 1781)), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist.

⁹⁸ So müssen diesen eine erhebliche Zahl von Unternehmern angehören, die Waren oder Dienstleistungen gleicher oder verwandter Art auf demselben Markt vertreiben, sie insbesondere nach ihrer personellen, sachlichen und finanziellen Ausstattung imstande sein, ihre satzungsmäßigen Aufgaben der Verfolgung gewerblicher oder selbständiger beruflicher Interessen tatsächlich wahrzunehmen und die Zuwiderhandlung die Interessen ihrer Mitglieder berühren.

⁹⁹ Ein konkretes Wettbewerbsverhältnis besteht, wenn beide Parteien versuchen gleichartige Waren oder Dienstleistungen innerhalb desselben Verbraucherkreises abzusetzen mit der Folge, dass das konkret beanstandete Wettbewerbsverhalten den anderen beeinträchtigen, d.h. in seinem Absatz behindern oder stören kann, BGH GRUR 2009, S. 980 (981). Hieran sind keine zu hohen Anforderungen zu stellen: Es genügt, wenn die Parteien durch eine Handlung miteinander in Wettbewerb getreten sind, vgl. Schmitz-Fohrmann/Schwab, in: Götting/Nordemann, UWG-Handkommentar, § 8 Rn. 125 ff. m. w. N..

reicht nicht aus.¹⁰⁰ Nur abstrakt Betroffene sind darauf beschränkt, eine der in § 8 Abs. 3 Nr. 2 bis 4 UWG anspruchsberechtigten Organisationen einzuschalten.¹⁰¹

Nach § 8 Abs. 2 Nr. 3 UWG sind nur solche Verbraucherverbände klagebefugt, die in der Liste¹⁰² nach § 4 Unterlassungsklagegesetz (UKlaG)¹⁰³ des Bundesamts für Justiz¹⁰⁴ eingetragen sind.¹⁰⁵ Dies sind derzeit 77 Verbraucherverbände¹⁰⁶. Als einziger Umweltverband findet sich derzeit die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) als gleichzeitig anerkannter Verbraucherverband auf dieser Liste. Andere Umweltverbände sind nach aktuellem Stand nicht klagebefugt.¹⁰⁷ Insbesondere hat das OLG Hamburg bereits im Jahre 1992 die Klagebefugnis von „Greenpeace“ nach § 13 Abs. 2 UWG alte Fassung abgelehnt, obwohl die Satzung der Umweltorganisation den Ansprüchen des § 13 Abs. 2 Nr. 3 UWG alte Fassung genügt. Zur Begründung führte das Gericht aus, die Klagebefugnis sei abzulehnen, wenn nicht hinreichend glaubhaft gemacht werden könne, dass die Organisation auch tatsächlich die Interessen der Verbraucher durch Aufklärung und Beratung allgemein wahrnimmt.¹⁰⁸ Nach § 4 Abs. 1 UKlaG wird die deutsche Liste der Verbraucherverbände der Europäischen Kommission jährlich mitgeteilt, welche ein gemeinsames Verzeichnis der klageberechtigten Verbraucherverbände in allen Mitgliedstaaten zusammenstellt.¹⁰⁹

Neben dem Unterlassungs- und Beseitigungsanspruch sieht das UWG einige weitere weniger relevante Anspruchsarten vor, darunter insbesondere den Schadenersatzanspruch nach § 9 UWG Dieser steht jedoch ausschließlich Mitbewerbern zu.¹¹⁰ Diese können beim Vorliegen einer unlauteren Handlung vom Schädiger einen ihnen entstandenen Schaden ersetzt verlangen. Voraussetzung für den Schadenersatzanspruch ist lediglich, dass der Schädiger die unlautere Handlung vorsätzlich oder fahrlässig begangen hat. Der Schadenersatz soll in

¹⁰⁰ Ein nur abstraktes Wettbewerbsverhältnis besteht beispielsweise mangels Begegnung auf dem Markt bei einem Telekommunikationsunternehmen, das Call-by-Call-Tarife anbietet gegenüber einem Gewerbetreibenden, der für sein Angebot von Gewinnspielen einen Mehrwertdienstanschluss unterhält, OLG Düsseldorf, GRUR 2005, S. 523 (Mitbewerbereigenschaft).

¹⁰¹ Köhler in: ders./Bornkamm, UWG, § 1 Rn. 12.

¹⁰² Abrufbar unter:

https://www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Buergerdienste/Verbraucherschutz/Liste_qualifizierter_Einrichtungen.html, zuletzt abgerufen am 15. Januar 2013.

¹⁰³ Unterlassungsklagegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 2002 (BGBl. I S. 3422, 4346), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 146) geändert worden ist.

¹⁰⁴ Diese dient der Umsetzung von Artikel 4 der Richtlinie 98/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 1998 über die Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen, ABl. EU Nr. L 166, S. 51.

¹⁰⁵ Im UWG und im UKlaG werden die eingetragenen Verbraucherverbände als „qualifizierte Einrichtungen“ bezeichnet.

¹⁰⁶ Stand 9. Januar 2013.

¹⁰⁷ Nach eigener Angabe der Deutschen Umwelthilfe; abrufbar unter http://www.duh.de/ueber_uns0.html, zuletzt abgerufen am 15. Januar 2013.

¹⁰⁸ OLG Hamburg, Urt. v. 10. September 1992, Az: 3 U 51/92, NJW 1993, 1867 ff.

¹⁰⁹ in Umsetzung von Artikel 4 Richtlinie 98/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 1998 über Unterlassungsklagen zum Schutz der Verbraucherinteressen, ABl. EG Nr. L 166 S. 51.

¹¹⁰ Weiterhin kommen im Einzelfall in Betracht: Bereicherungsanspruch, Gewinnabschöpfungsanspruch, Anspruch auf Rechnungslegung, Anspruch auf Ablegung einer eidesstattlichen Versicherung und ein Anspruch auf Urteilsveröffentlichung.

erster Linie die eingetretene Vermögenseinbuße wiedergutmachen und bezweckt keine Pönalisierung oder Sanktion.¹¹¹ Der Schadenersatzanspruch hat jedoch seit jeher im Wettbewerbsrecht nur eine sehr geringe Bedeutung erlangt, da er sich nur äußerst schwer berechnen und beweisen lässt.¹¹²

Diese wettbewerblichen Ansprüche können zudem mit Auskunftsansprüchen verbunden werden. Hierbei ist insbesondere § 8 Abs. 5 UWG i. V. m. § 13 UKlaG zu beachten, wonach Wirtschaftsvereinigungen, eingetragene Verbraucherverbänden und Kammern zur Verfolgung der Verstöße einen erweiternden Auskunftsanspruch gegen jeden haben, der „geschäftsmäßig Post-, Telekommunikations- oder Telemediendienste erbringt oder an der Erbringung solcher Dienste mitwirkt“. Voraussetzung ist nach § 13 Abs. 2 UKlaG jedoch, dass die verlangten Angaben in den Datenbanken des Auskunftspflichtigen selbst vorhanden sind. Hintergrund dieses Auskunftsanspruchs ist, dass sowohl bei verbraucherrechtlichen als auch bei wettbewerblichen Verstößen vom Verletzer häufig nur die Telefonnummer oder E-Mail-Adresse bekannt ist, der Anspruchsberechtigte seine Ansprüche ohne Kenntnis von Namen und Postadresse den Verstoß nicht verfolgen kann.¹¹³

2.2.2 Schutz nach dem UKlaG

Das Unterlassungsklagegesetz (UKlaG)¹¹⁴ dient in erster Linie dem Verbraucherschutz. Es wurde im Rahmen der Schuldrechtsmodernisierung im Jahr 2002 erlassen, um im Bereich der Allgemeinen Geschäftsbedingungen die teilweise unzureichenden Individualklagerechte durch zusätzliche Verbandsklagerechte zu ergänzen.¹¹⁵ Dementsprechend sind im UKlaG Unterlassungsansprüche von Wirtschaftsvereinigungen, Verbraucherverbänden und Kammern wegen Verstößen gegen Verbraucherschutzbestimmungen sowie das Verfahren zu ihrer Durchsetzung geregelt. In § 2 UKlaG sind die wichtigsten Verbraucherschutzgesetze nicht abschließend aufgeführt.¹¹⁶ Vor dem Hintergrund, dass das UWG selbst Unterlassungsansprüche und dementsprechende Verbandsklagerechte vorsieht, sind Wettbewerbsverstöße nach dem UWG nicht über das UKlaG geltend zu machen.¹¹⁷ Das UKlaG ist neben dem UWG grundsätzlich nicht anwendbar. Einzige Ausnahme ist § 4a UKlaG.¹¹⁸ Demnach ist ein Unterlassungsanspruch nach dem UKlaG auch dann gegeben, wenn ein „innergemeinschaftlicher Verstoß“ gegen „Gesetze zum Schutz der Verbraucherinteressen“ vorliegt.

¹¹¹ Goldmann in: Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, UWG-Kommentar, § 9 Rn. 3.

¹¹² Goldmann in: Harte-Bavendamm/Henning-Bodewig, UWG-Kommentar, § 9 Rn. 4.

¹¹³ Seichter, in: Ullmann, Praxiskommentar UWG § 8 Rn. 197.

¹¹⁴ Unterlassungsklagengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 2002 (BGBl. I S. 3422, 4346), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 146) geändert worden ist.

¹¹⁵ Ursprünglich war die Verbandsklage in § 13ff des außerkraftgetretenen AGBG geregelt. Das UKlaG dient unter anderem auch der Umsetzung der Unterlassungsrichtlinie (kodifizierte Fassung in der Richtlinie 2009/22/EG v 23. April 2009); hierzu im Einzelnen Köhler in: ders./Bornkamm, UWG, Einf. UKlaG Rn. 2.

¹¹⁶ Hierzu zählen bspw. die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs oder das Gesetz über die Werbung auf dem Gebiet des Heilwesens.

¹¹⁷ Köhler, in: ders./Bornkamm, UWG, § 8 Rn. 5.1; missverständlich hierzu auch Ullmann in: dies., Praxiskommentar UWG § 3 Rn. 81 f..

¹¹⁸ Siehe hierzu die explizierte Regelung in § 8 Abs. 5 Satz 2 UWG.

Nach der Legaldefinition in Art. 3 lit a VO (EG) Nr. 2006/2004¹¹⁹ (Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz) sind solche Gesetze zum Schutz der Verbraucherinteressen „die im Anhang aufgeführten Richtlinien in der in die innerstaatliche Rechtsordnung der Mitgliedstaaten umgesetzten Form und die dort aufgeführten Verordnungen“. Die in diesem Zusammenhang wichtigsten dort genannten Rechtsakte sind die Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung (2006/114/EG) und die für den Schutz von Kennzeichen besonders relevante UGP-Richtlinie.¹²⁰

Die Regelung des § 4a UKlaG erweitert somit die Klagebefugnis auf Verstöße mit Bezug zu andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union.¹²¹ Gläubiger des Unterlassungsanspruchs sind kraft der Verweisung in § 4a Abs. 2 UKlaG auf § 3 Abs. 1 UKlaG die dort genannten Wirtschaftsvereinigungen, Verbraucherverbände und Kammern.¹²² Die Klageberechtigten und deren Klagebefugnis sind dabei in den wesentlichen Punkten mit denen aus § 8 UWG identisch, so dass auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden kann.¹²³

2.2.3 Schutz nach dem LFGB

Das LFGB¹²⁴ dient primär der Umsetzung und Ergänzung der sog. Basisverordnung zur Harmonisierung des Lebensmittelrechts (im Folgenden Lebensmittelbasisverordnung)¹²⁵.

Nach Art. 8 Lebensmittelbasisverordnung hat das Lebensmittelrecht „den Schutz der Verbraucherinteressen zum Ziel und muss den Verbrauchern die Möglichkeit bieten, in Bezug auf die Lebensmittel, die sie verzehren, eine sachkundige Wahl zu treffen.“ Das Schutzziel ist insofern identisch mit dem des UWG bzgl. des Schutzes einer freien und informierten Entscheidung des Verbrauchers.

Zur Durchsetzung dieser Anforderung und in Umsetzung von Art. 16 Lebensmittelbasisverordnung wurde § 11 LFGB als zentrales Sicherungsinstrument in das Gesetz integriert.¹²⁶ So soll § 11 den Verbraucher vor Irreführung und Täuschung schützen. Äquivalente zu § 11 LFGB finden sich für Futtermittel und Kosmetika in den §§ 19 und 27 LFGB.

¹¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden („Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“), ABl. EU Nr. L 364 vom 9. Dezember 2004, S. 1.

¹²⁰ Vgl. Köhler in ders./Bornkamm, UWG, § 4 a UKlaG Rn. 3.

¹²¹ Siehe zur gesetzlichen Definition von „innergemeinschaftlichen Verstößen“ Art 3 lit b Art. 3 lit a VO (EG) Nr. 2006/2004 (Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz); sog. „grenzüberschreitende Gesetzesverstöße“; hierzu Köhler in: ders./Bornkamm, UWG, § 4a UKlaG Rn. 4.

¹²² Köhler in ders./Bornkamm, UWG, § 4a UKlaG, Rn. 8.

¹²³ Siehe Kapitel 2.2.1.3.

¹²⁴ Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 2011 (BGBl. I S. 1770), das zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 3. August 2012 (BGBl. I S. 1708) geändert worden ist.

¹²⁵ Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. EU Nr. L 31 vom 1. Februar 2002, S. 1.

¹²⁶ Zu Art. 16 Lebensmittelbasisverordnung vgl. auch Boch, LFBG, § 11 Rn. 2 f.

Nach der Generalklausel des § 11 Abs. 1 S. 1 LFGB ist es verboten, „Lebensmittel unter irreführender Bezeichnung, Angabe oder Aufmachung in den Verkehr zu bringen oder für Lebensmittel allgemein oder im Einzelfall mit irreführenden Darstellungen oder sonstigen Aussagen zu werben“. Zur Täuschung geeignet ist dabei gleichbedeutend mit irreführend, welches eine Divergenz zwischen Ist und Soll bezeichnet.¹²⁷ Eine tatsächliche Täuschung oder gar eine Schädigung der Verbraucher wird nicht vorausgesetzt.¹²⁸ Dabei beschäftigt sich das Irreführungsverbot nur mit der äußeren Aufmachung und nicht mit der inneren Beschaffenheit des Lebensmittels.¹²⁹

In den Ziffern 1 bis 4 führt § 11 LFGB exemplarisch verschiedene Handlungen auf, die als Irreführung einzustufen sind. Darunter fallen u.a. „zur Täuschung geeignete Bezeichnungen, Angaben, Aufmachungen, Darstellungen oder sonstige Aussagen über Eigenschaften, insbesondere über Art, Beschaffenheit, Zusammensetzung, Menge, Haltbarkeit, Ursprung, Herkunft oder Art der Herstellung oder Gewinnung verwendet werden“ (Nr. 1).

Die Konzeption des § 11 LFGB unterscheidet sich daher nicht von den Irreführungstatbeständen des UWG.¹³⁰ In diesem Zusammenhang zu beachten ist, dass – auch wenn es sich bei dem LFGB um eine Spezialregelung zum UWG handelt¹³¹ – dennoch der abschließende Charakter der UGP-Richtlinie für den Geschäftsverkehr zwischen Unternehmer und Verbraucher zu beachten ist. Dieser hat zur Konsequenz, dass alle Geschäftspraktiken, die nach dem Schutzniveau der UGP-Richtlinie nicht als unzulässig verboten angesehen werden können, auch nach dem nationalen Recht und somit auch nicht nach § 11 LFGB verboten werden dürfen.¹³²

Hinsichtlich der Durchsetzung des Täuschungsverbots und zum zusätzlichen Schutz des Verbrauchers enthält das LFGB zwei zusätzliche, sich von den diesbezüglichen Instrumenten des UWG unterscheidende Vorschriften.

- Nach § 59 Abs. 1 Nr. 7, Nr. 11, Nr. 13 und Nr. 18 LFGB mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, wer vorsätzlich Lebensmittel, kosmetisches Mittel, Futtermittel oder bestimmte weitere Materialien und Gegenstand des LFGB unter einer irreführenden Bezeichnung, Angabe oder Aufmachung in den Verkehr bringt oder mit einer irreführenden Darstellung oder Aussage wirbt. Die fahrlässige Begehung dieser Handlungen wird nach § 60 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 5 Nr. 2 LFGB mit Bußgeldern bis zu 50.000.- € bestraft.
- Zudem wird in § 40 Abs. 1a LFGB die jeweils zuständige Behörde verpflichtet, die Öffentlichkeit über bestimmte Verstöße gegen Vorschriften des LFGB, die dem Schutz der Verbraucher vor Gesundheitsgefährdungen oder vor Täuschung oder der Einhaltung hygienischer Anforderungen dienen, zu informieren, sofern in nicht nur unerheb-

¹²⁷ Meyer, in: ders./Streinz, § 11 LFGB Rn. 16.

¹²⁸ EuGH ZLR 95, 667; Bertling, in: Streinz, Lebensmittelrechts-Handbuch, S. 24.

¹²⁹ Bertling, in: Streinz, Lebensmittelrechts-Handbuch, S. 32.

¹³⁰ Zu den einzelnen Fallgestaltungen die unter § 11 LFGB subsumiert wurden siehe auch Boch, LFGB, § 11 Rn. 3 ff.

¹³¹ Meyer, in: ders./Streinz, § 11 LFGB Rn. 15.

¹³² Bertling, in: Streinz, Lebensmittelrechts-Handbuch, S. 32.

lichem Ausmaß oder wiederholt verstoßen worden ist und die Verhängung eines Bußgeldes von mindestens 350.- € Euro zu erwarten ist.

Unabhängig vom Schutzbereich des LFGB im Lebensmittelbereich zu nennen, ist die Health-Claims-Verordnung¹³³ der EU. Dieser Verordnung entsprechend sind nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben in der Werbung und Kennzeichnung von Lebensmitteln, einschließlich Nahrungsergänzungsmitteln, nur noch zulässig, wenn sie ausdrücklich von dieser zugelassen sind. Die europäische Kommission hat im Mai 2012 eine Liste mit 222 gesundheitsbezogenen Angaben über Lebensmittel genehmigt, die im EU-Amtsblatt veröffentlicht wurde. Alle nicht zugelassenen – bis auf die noch nicht abschließend geprüften gesundheitsbezogenen – Angaben sind ab Anfang Dezember 2012 auf Lebensmittelverpackungen verboten.

2.2.4 Regelungen zum Schutz des Zeichengebers und -nehmers

Neben den genannten Regelungen, die insbesondere den Schutz des Verbrauchers vor falscher Informationsgabe schützen sollen, existieren solche Regelungen, die primär dem Schutz der Bezeichnungen von Produkten im geschäftlichen Verkehr schützt und hierdurch Zeichengeber und -nehmer vor Missbrauch des von ihnen verwendeten Labels dienen. Allerdings wirken die mit dieser Schutzbestimmung existierenden Regelungen unweigerlich auch mittelbar zum Schutz des Verbrauchers und dem Interesse der Allgemeinheit an einem unverfälschten Wettbewerb.¹³⁴ Insofern soll im Folgenden auf die wichtigsten relevanten Regelungen eingegangen werden.

Der Schutz von Kennzeichen ist in Deutschland nicht einheitlich geregelt. Die Rechte des Zeichengebers können sich unter verschiedenen Aspekten aus unterschiedlichen Regelungen ergeben. Wichtigste Normierungen sind dabei das MarkenG sowie das Urheberrechtsgesetz (UrhG)^{135, 136}.

Das deutsche MarkenG dient der Umsetzung der europäischen Markenrichtlinie¹³⁷. Schutzzut des Gesetzes sind Bezeichnungen, die der Kennzeichnung von Unternehmen oder Produkten dienen. Diese sollen vor der unberechtigten Benutzung durch Dritte geschützt werden und so insbesondere Verwechslungen im Geschäftsverkehr verhindert werden (vgl. § 14 Abs. 2 MarkenG).

Marken im eigentlichen Sinne sind nach § 3 Abs. 1 MarkenG solche Kennzeichen, die geeignet sind, Waren oder Dienstleistungen eines Unternehmens von denjenigen anderer Un-

¹³³ Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (berichtigte Fassung), ABl. EU Nr. L 12 vom 18. Januar 2007, S. 3.

¹³⁴ Zakrewski, Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, S. 200.

¹³⁵ Urheberrechtsgesetz vom 9. September 1965 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 53 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011 (BGBl. I S. 3044) geändert worden ist.

¹³⁶ Zakrewski, Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, S. 97.

¹³⁷ Richtlinie 2008/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Marken (kodifizierte Fassung), ABl. EU Nr. L 299 vom 08. November 2008, S. 25.

ternehmen zu unterscheiden. Sie dienen der Unterscheidung und Identifikation von Produkten, wobei der Begriff des Zeichens weit gefasst ist (Individualmarke).¹³⁸

Gütezeichen können, sofern die Voraussetzungen der Eintragung erfüllt sind, als Kollektivmarken i. S. d. § 97 MarkenG dem Schutz des Markengesetzes unterstellt werden. Dies sind alle als Marke schutzfähigen Zeichen im Sinne des § 3 MarkenG, die geeignet sind, die Waren oder Dienstleistungen der Mitglieder des Inhabers der Kollektivmarke von denjenigen anderer Unternehmen nach ihrer betrieblichen oder geographischen Herkunft, ihrer Art, ihrer Qualität oder ihren sonstigen Eigenschaften zu unterscheiden.¹³⁹ Inhaber einer Kollektivmarke können nur rechtsfähige Verbände¹⁴⁰ sowie juristische Personen des öffentlichen Rechts sein.¹⁴¹ Diese Voraussetzungen können Gütesiegeln im Nachhaltigkeitsbereich regelmäßig erfüllen.

Der Schutzzumfang von Kollektivmarken ist nach § 97 Abs. 2 MarkenG dem der Individualmarken gleichgestellt. Sofern die Voraussetzungen zum Erwerb des Markenschutzes vorliegen,¹⁴² erlangt der Markeninhaber nach § 14 Abs. 1 MarkenG ein ausschließliches Recht an der Marke. Mit diesem hält er die absolute Nutzungs- und Verfügungsmacht in den Händen, die nach § 27 MarkenG auch das Recht beinhaltet, die Rechte an der Marke ganz oder teilweise zu übertragen.¹⁴³ Schließlich dürfen nach § 14 Abs. 2 bis 4 MarkenG Dritte weder ein mit der Marke identisches Zeichen zur Kennzeichnung für solche Waren oder Dienstleistungen benutzen, die mit dem Schutzzumfang der eingetragenen Marke identisch ist, noch solche verwenden, durch die eine Verwechslungsgefahr mit eben jener eingetragenen Marke entstehen könnte. Zur Durchsetzung der genannten Rechte räumt § 14 Abs. 5 MarkenG dem Markeninhaber einen Unterlassungsanspruch gegen die unzulässige Verwendung seitens Dritter ein.¹⁴⁴

Je nach äußerlicher Ausgestaltung eines Gütezeichens bzw. Nachhaltigkeits Siegels können diese neben dem markenrechtlichen Schutz auch urheberrechtlichen Schutz genießen. Dies gilt allerdings nur für reine Bildzeichen oder kombinierte Bild-Wort-Zeichen, falls diese die Voraussetzungen eines Werkes i. S. d. §§ 1, 2 UrhG erfüllen: Hierzu muss es sich insbesondere um persönliche geistige Schöpfungen handeln.¹⁴⁵ Das bedeutet, dass es sich um Werke handeln muss, die sich durch ihr schöpferisches Gehalt und ihren Individualismus von

¹³⁸ Zakrewski, Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, S. 98.

¹³⁹ Ingerl/Rohnke, MarkenG, § 97 Rn. 4.

¹⁴⁰ Als rechtsfähige Verbände im Sinne von § 98 S. 1 MarkenG kommen in Betracht: eingetragener Verein und Genossenschaft, AG, GmbH, KG, OHG und GbR, vgl. hierzu Ingerl/Rohnke, MarkenG, § 98 Rn. 5 ff. m. w. N.,

¹⁴¹ Die Anmeldung einer Kollektivmarke setzt die Beifügung einer Markensatzung voraus (§ 102 MarkenG).

¹⁴² Dazu ausführlich: Zakrewski, Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, S. 100 f..

¹⁴³ Zakrewski, Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, S. 101.

¹⁴⁴ Dazu ausführlicher unter Nennung weiterer Rechtsansprüche: Zakrewski, Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, S. 102.

¹⁴⁵ Hierzu im Einzelnen mit weiteren Nachweisen: Zakrewski, Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, S. 102.

Allerweltserzeugnissen abheben, und die durch die Persönlichkeit des Urhebers geprägt sind.¹⁴⁶ Dem Schöpfer des Werkes steht nach § 7 UrhG das Urheberrecht zu. Das bedeutet unter anderem, dass er bestimmen kann, ob und wie sein Werk veröffentlicht wird (Veröffentlichungsrecht gem. § 12 UrhG). Zudem hat er das Recht, eine Beeinträchtigung seines Werkes zu verbieten (§ 14 UrhG) und kann ausschließlich über dessen Verwertung entscheiden (Verwertungsrechte gem. § 15 ff. UrhG). Dritten kann er nach §§ 31 ff. UrhG Nutzungsrechte einräumen.

2.3 Gesamtbewertung des existierenden Rechtsrahmens

Bei dem Rechtsrahmen für fakultative und obligatorische Produktkennzeichnungen handelt es sich um eine sehr dynamische Rechtsmaterie, welche stark vom europarechtlichen Einfluss geprägt ist. Zudem sind die für den allgemeinen Oberbegriff „Produktkennzeichen“ relevanten Normen auf verschiedene Gesetze verteilt.

Gerade wegen oder auch trotz dieser Gegebenheiten fehlt es gerade im Bereich der fakultativen Produktkennzeichnungen an einem einheitlichen Rechtsrahmen, der für Verbraucher auf transparente und nachvollziehbare Weise einen angemessenen Standard und einen effektiven Verbraucherschutz garantiert. Zwar verfolgt insbesondere das Wettbewerbsrecht das Ziel, den Schutz der Verbraucher sowohl in Bezug auf die Verwendung von durch neutrale Dritte vergebenen als auch firmeneigenen Labeln abzudecken. Bei den hierzu eingeführten Vorschriften handelt es sich jedoch ausschließlich um Wertungstatbestände, die den konkreten Einzelfall in den Blick nehmen und bewerten und deshalb keinen allgemeingültigen und verlässlichen Rahmen bieten.

Außerhalb allgemeiner Missbrauchs- und Täuschungstatbestände hat sich die Begrenzung der Verwendung von besonders Verbraucherschutzrechtlich relevanten Begriffen als Versuch zur Schaffung eines höheren Verbraucherschutzniveaus gerade im Bereich der umweltschutzbezogenen freiwilligen Produktkennzeichnung herausgebildet. Die Problematik der existierenden Labelflut und der dadurch verursachten Verbraucherunsicherheit kann mit diesem Schritt jedoch nur eingeschränkt begegnet werden.

¹⁴⁶ Vgl. BGHZ, 5, S. 1 (3f.).

3. Grundlagen der Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeits-siegels (AP 2)

In diesem Arbeitspaket soll geprüft werden, ob bereits im Rahmen des existierenden Rechtsrahmens die Etablierung eines „Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels“ möglich wäre.

Zunächst wird hierzu das begriffliche Verständnis eines Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels in Erinnerung gerufen (Abschnitt 3.1). Sodann wird dargestellt, welche Möglichkeiten einer Institutionalisierung bestehen, und welche Rolle dabei dem Staat zukommen kann. Dabei werden die verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten und deren Auswirkungen auf die wettbewerbsrechtliche Beurteilung erörtert (Abschnitt 3.2). Da es sich bei dem Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegel um ein Label handeln soll, welches grundsätzlich auf alle Produkte und Dienstleistungen am Markt Anwendung finden kann, wird anschließend dargestellt, inwieweit dieses als Dach- oder Metalabel bzw. modulartig ausgestaltet werden könnte (Abschnitt 3.3). Diese grundsätzliche Vorarbeit der Voraussetzungen schließt mit einem kurzen Zwischenergebnis (Abschnitt 3.4).

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Frage, ob ein Allgemeines Nachhaltigkeits Siegel mit höherrangigen Recht vereinbar wäre, und welche rechtlichen Implikationen mit einer Einführung verbunden wären. Hierzu wird zunächst die Verfassungsmäßigkeit (Abschnitt 3.5) und die Vereinbarkeit mit Europarecht, insbesondere der Waren- und Dienstleistungsfreiheit, (Abschnitt 3.6) geprüft. Welthandelsrechtliche Rahmenbedingungen werden schließlich unter Abschnitt 3.7 untersucht.

Das Arbeitspaket wird mit einer Zusammenfassung der Rahmenbedingungen und einer Zwischenbewertung abgeschlossen (Abschnitt 3.8).

3.1 Allgemeines Nachhaltigkeits Siegel als freiwilliges umfassendes Siegel

Wie bereits unter Abschnitt 2.1.3 dargestellt, wird unter einem „Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegel“ ein freiwilliges produkt- und dimensionsübergreifendes Label einer neutralen Stelle im Sinne eines Qualitäts- bzw. Gütezeichens verstanden, das mehrere Kriterien aus dem Bereich der Nachhaltigkeit umfassen (neben Umweltkriterien auch soziale und Nutzenaspekte) und den gesamten Lebensweg abdecken soll.

3.2 Institutionalisierung eines Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels

Wie in Themenfeld 1¹⁴⁷ erarbeitet, bedarf es einer Institutionalisierung eines Zeichenträgers, der rechtlicher Inhaber des Zeichens ist, sowie Organisationen, die die organisatorischen Aufgaben der Kriterienentwicklung und -aktualisierung, Zeichenvergabe und Verifikation wahrnehmen. Diese Funktionen können von einer integrierten oder von mehreren kooperierenden Organisationen wahrgenommen werden; sie können teils auch als Aufträge an Dritte ausgelagert werden. Die Institutionalisierung muss sicherstellen, dass die nötige Kompetenz und Kapazität für die entsprechenden Aufgaben vorhanden sind. Weiter muss sie die Unabhängigkeit von Zeichengeber und Zeichennehmer gewährleisten: Kriterienentwicklung und

¹⁴⁷ Teufel/Fischer/Manhart, Indikatoren und Kriterien eines allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels, Kapitel 6.1.

die Zeichenvergabe sollten rechtlich vollständig getrennt von möglichen Zeichennehmern erfolgen, da nur hierdurch die Glaubwürdigkeit sichergestellt werden kann. Entsprechend müsste sich auch in der Finanzierung die Unabhängigkeit widerspiegeln: Problematisch sind Finanzierungsmodelle, die auf Beiträgen von Zeichennehmern (jenseits bloßer Gebühren für die Zeichennutzung) beruhen, etwa in Form von Werbepartnerschaften, Sponsoring oder zusätzlichen z.B. Analysedienstleistungen der Zeichenvergabestelle für Unternehmen, die potenzielle Zeichennehmer sein können.

Wie bereits in Themenfeld 1 dargelegt,¹⁴⁸ kommen für die Institutionalisierung verschiedene Modelle in Frage, die sich insbesondere durch den Umfang der Beteiligung der staatlichen Stellen unterscheiden:

- Vollständig private Trägerschaft und Organisation (etwa in Form eines gemeinnützigen Vereins wie „TransFair“ oder „FSC Deutschland“ oder eines Unternehmens wie bluesign® technologies AG).
- Staatliche Trägerschaft; Organisation durch eine staatlich-private Kooperation (wie beim „Blauen Engel“, wo der Zeicheninhaber ein Bundesministerium (BMU¹⁴⁹) ist, die Produktauswahl und Kriterienerarbeitung durch eine staatliche Behörde (UBA¹⁵⁰) in Zusammenarbeit mit einem ehrenamtlichen, zivilgesellschaftlichen Gremium (Jury Umweltzeichen) und einem beauftragten privaten Unternehmen (RAL gGmbH) sowie weiteren Auftragnehmern erfolgt. Die Zeichenvergabe und die damit zusammenhängenden Kontrollen werden allein durch den RAL geleistet und erfolgen somit privatrechtlich.
- Staatliche Trägerschaft; Organisation durch private, staatlich zugelassene und überwachte Stellen (z.B. das deutsche Bio-/Ökosiegel, das auf gesetzlicher Grundlage vergeben wird, aber durch beliehene¹⁵¹ Öko-Kontrollstellen¹⁵² administriert wird, welche die Betriebskontrollen durchführen).
- Vollständig staatliche Trägerschaft und Organisation (wie in Dänemark, Finnland oder Estland für das EU-Biosiegel für Lebensmittel).

Da sich bisher kein Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel in vollständig privater Trägerschaft am Markt etablieren konnte, wird vorliegend davon ausgegangen, dass es einer – wie auch immer gearteten – Beteiligung staatlicher Stellen bedarf. Zudem würde eine vollständig private Trägerschaft keine gesetzlichen Maßnahmen zur Etablierung erforderlich machen. Das erste Institutionalisierungsmodell wird deshalb nicht weiter verfolgt.

¹⁴⁸ Teufel/Fischer/Manhart, Indikatoren und Kriterien eines allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels, Kapitel 6.1.

¹⁴⁹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bundesumweltministerium).

¹⁵⁰ Umweltbundesamt.

¹⁵¹ Die Zulassung erfolgt durch eine Beleihung: Hierdurch werden Hoheitsrechte des Staates auf Private übertragen, so dass private hoheitliche Befugnisse ausüben können. Sie hierzu beispielhaft „Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Beleihung privater Kontrollstellen nach dem Öko-Landbaugesetz“, <http://www.revosax.sachsen.de/Details.do?sid=9815614086379>, zuletzt abgerufen am 15. Januar 2013.

¹⁵² Eine Liste der Öko-Kontrollstellen findet sich im Internet unter: http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/OekologischerLandbau/VerzeichnisKontrollstellen.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt abgerufen am 15. Januar 2013.

Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Modellen 2 und 3, welche staatliche und private Elemente kombinieren, ist der Rechtscharakter der Vergabekriterien: Sofern diese wie beim „Blauer Engel“ in seiner aktuellen Ausformung nur privatrechtlich festgelegt werden (und somit nicht öffentlich-rechtlich normiert sind), sind sie – wie bereits unter Abschnitt 2.2.1.2.2 dargelegt – aus Sicht des Wettbewerbsrechts an den Erwartungen der angesprochenen Verkehrskreise zu messen. Es kann also durchaus sein, dass Gerichte die konkreten Vergabekriterien als irreführend/unlauter und somit unzulässig ansehen, weil sie nicht die tatsächliche Verkehrsauffassung wiedergeben würden. Bei einer öffentlich-rechtlichen Normierung wie bei dem deutschen Bio-/Ökosiegel ist die tatsächliche Verkehrsauffassung unbeachtlich und kann nicht nach dem Wettbewerbsrecht moniert werden. Es gilt allein der gesetzlich normierte Maßstab. Gerade vor dem Hintergrund, der Komplexität eines Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels, der noch unklaren tatsächlichen Erwartungen der Marktbeteiligten an ein solches Siegel und des Begriffs der „Nachhaltigkeit“ bedeutet dies für alle Beteiligten eine höhere Rechtssicherheit und stellt somit eine wesentliche Erleichterung bei der Implementierung eines solchen Siegels dar.

3.3 Möglichkeiten einer modulartigen Ausgestaltung

Eine besondere Herausforderung für das „Allgemeine Nachhaltigkeits Siegel“ ist es, dass es so ausgestaltet sein soll, dass es grundsätzlich auf alle Produkte und Dienstleistungen am Markt angewendet werden kann. Dies bedeutet zunächst, dass besonders umfangreiche Kriterien erarbeitet werden müssen, damit diese für alle Produkt- und Dienstleistungsgruppen geeignet sind. Dies wiederum würde grundsätzlich dazu führen, dass der administrative Aufwand für die Vergabe und Kontrolle steigt. Es wird deshalb in Politik¹⁵³ und Forschung angeregt, „Metalabel“ bzw. „Dachkennzeichen“ für einzelne Produktgruppen bzw. Sektoren einzuführen.

Allerdings werden diese beiden Begriffe in vorhandenen Studien verwendet, ohne sie klar zu definieren oder voneinander abzugrenzen.¹⁵⁴ Es existiert keine einheitliche verbindliche Definition. Teilweise werden sie auch synonym verwendet. Es existieren insbesondere zwei Bedeutungsvarianten:

¹⁵³ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Maisch, Markus Tressel, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs 17/7254), BT-Drs. 17/7328, S. 6.

¹⁵⁴ Bsp. wird der Begriff bei Baedeker/Liedtke/Welfens, Analysis of existing concepts for measuring sustainable consumption in Germany and main features of an development concept, unklar verwendet. Ein Metalabel soll ein Label am „Point of Sale“ sein, das bestehende Label „harmonisiert und klassifiziert“ (was nach Ansicht der Autoren dieser Studie unterschiedliche Funktionen sind.) Außerdem wird gesagt, die Konzeption solle an den „Ethical Purchasing Index“ (heute „Ethical Consumerism Report“) aus UK angelehnt sein, was. Hiermit wird dem Metalabel eine dritte Bedeutung zugeschrieben, nämlich eine Berichterstattung über Marktanteile und Marktwert ethischen Konsums auf der Basis eines „nachhaltigen Warenkorb“. Ebenso ohne klare Definition/Abgrenzung: Dendler, Leonie, Sustainability Meta Labelling: A Discussion of Potential Implementation Issues, and Dendler, Leonie, Sustainable meta-labeling: an effective measure to facilitate more sustainable consumption and production.

- Eine Formulierung übergeordneter Qualitätskriterien für die Güte anderer Label (die in Form einer Konsumenteninformation, oder ggf. auch mit einem weiteren Label, in Art eines Prüfsiegels, ausgedrückt werden können).¹⁵⁵ Letztlich geht es somit um ein Gütesiegel, welches bestehende fakultative Gütesiegel im Bereich der Nachhaltigkeit bewertet. Sie sind bereits für einzelne Produktgruppen bzw. Sektoren empirisch vorhanden und stellen übergeordnete Anforderungen an andere Nachhaltigkeitszeichen: ein Beispiel ist das VISIT-Konzept¹⁵⁶ im Tourismusbereich¹⁵⁷.
- Der Entwicklung eines neuen Kennzeichens auf der Basis bestehender Kennzeichen, indem man diese kombiniert (oder sogar verschmilzt).¹⁵⁸ Die Umsetzung eines solchen Vorgehens dürfte sich jedoch aufgrund der Beharrungskräfte in der Praxis als schwierig erweisen. Konzeptionell wäre vorstellbar, dass das Tragen bestimmter bestehender Siegel als Nachweis für die Erfüllung bestimmter Anforderungen eines solchen Dachkennzeichens akzeptiert wird.

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Verwendung der Begriffe „Metalabel“ und „Dachkennzeichen“ werden diese Begriffe in der vorliegenden Studie nicht verwendet.

Die hinter Dach- und Metalabel stehende Idee, unter Einsparung administrativen Aufwands eine große Bandbreite von Produkten und Dienstleitungen auszeichnen zu können, soll vorliegend dahingehend weiterentwickelt werden, dass durch verschiedene Module des „Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels“ jeweils nur die relevanten Kriterien für die ausgezeichneten Produkte geprüft werden müssen („produktgruppenspezifische Kriterien“). Ein solches Vorgehen mittels verschiedener Module ist derzeit schon bei dem Blauen Engel der Fall. Bei einem Ausbau des Blauen Engels zu einem Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel könnte dieses Vorgehen beibehalten werden. Ebenso könnte es auch für den Fall einer Einführung eines neuen Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels zum Tragen kommen.

3.4 Zwischenergebnis

Es bleibt somit festzuhalten, dass das Allgemeine Nachhaltigkeitssiegel unter teilweiser staatlicher Trägerschaft stehen soll. Zudem soll die Möglichkeit bestehen, dass es durch „produktgruppenspezifische Kriterien“ modulartig aufgebaut wird – entweder als Erweiterung des Blauen Engels oder als neu eingeführtes Siegel.

¹⁵⁵ Dementsprechend wird der Begriff bei Teufel/Rubik/Scholl/Stratmann/Graulich/Manhart, Untersuchung zur möglichen Ausgestaltung und Marktimplementierung eines Nachhaltigkeitslabels zur Verbraucherinformation, S. 50.

¹⁵⁶ VISIT stellt jedoch kein eigenständiges Kennzeichen dar, sondern hat Kernanforderungen an „gute“ Kennzeichen im Bereich des Tourismus erarbeitet.

¹⁵⁷ Hierzu Günther/Grimm/Winkler, Sustainable Tourism Development in the Baltic Sea Region, Im Internet unter http://www.yepat.uni-greifswald.de/agora/fileadmin/agoradaten/WP22/Development_of_the_agora_Sustainability_Check.pdf, letzter Zugriff 15. Januar 2012.

¹⁵⁸ Siehe hierzu Teufel/Rubik/Scholl/Stratmann/Graulich/Manhart, Untersuchung zur möglichen Ausgestaltung und Marktimplementierung eines Nachhaltigkeitslabels zur Verbraucherinformation, S. 65.

3.5 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Ein Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel müsste verfassungsrechtlich zulässig sein. Dabei stellt sich insbesondere – je nach Ausgestaltung – die Frage, ob ein formelles Gesetz benötigt wird (Abschnitt 3.5.1). Zudem müsste dem Bund eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz zukommen (Abschnitt 3.5.2).

3.5.1 Parlamentsvorbehalt

Lange beschäftigte sich Rechtsprechung¹⁵⁹ und Literatur mit der Frage, ob für staatliches Informationshandeln wie Warnungen vor schadhafte Produkten, aber auch für freiwillige staatliche Produktkennzeichen ein formelles Gesetz des Parlaments benötigt wird¹⁶⁰ („Parlamentsvorbehalt“), oder ob dies auch ohne gesetzliche Grundlage möglich ist.¹⁶¹ Ausgangspunkt der Diskussion ist der Gesetzesvorbehalts des Grundgesetzes für Eingriffe in die Grundrechte Privater („durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes“). Diese Beurteilung hängt somit vor allem davon ab, ob das Handeln des Staates mit einem solchen Grundrechtseingriff verbunden ist.

Zwischenzeitlich wird überwiegend davon ausgegangen, dass ein solches Gesetz notwendig ist, da ein staatliches Kennzeichen mittelbar in die Grundrechte der nicht ausgezeichneten Mitbewerber, insbesondere deren Wettbewerbsfreiheit des Art. 12 GG eingreift. Dies gilt auch dann, wenn es wie der Blaue Engel in der Ausgestaltung privatrechtlich organisiert ist. Diese Bewertung beruht darauf, dass mit der Auszeichnung konkludent der Appell verbunden ist, das ausgezeichnete Produkt einem anderen vorzuziehen. Durch das staatlich legitimierte Symbol wird dieser Appell für jedes ausgezeichnete Produkt mit der staatlichen Autorität verbunden. Dies stellt eine Einwirkung auf die Konsumenten dar, welcher sich mittelbar negativ auf die nicht ausgezeichneten Mitbewerber auswirkt oder zumindest auswirken soll.¹⁶²

Somit bedarf ein Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel, sofern es teilweise staatlich administriert wird, einer gesetzlichen Absicherung.

¹⁵⁹ Grundlegend: BVerfG ZLR 2002, S. 614 ff. (Glykolwein).

¹⁶⁰ Ausführlich anhand des Umweltzeichens Blauer Engel: Wimmer, Ein Blauer Engel mit rechtlichen Macken – Verfassungsrechtliche Anforderungen an ein öffentliches Umweltzeichen, BB 1989, S. 565 (568f.).

¹⁶¹ Lell, Umweltbezogene Produktkennzeichen im deutschen, europäischen und internationalem Recht, S. 65 ff. m. w. N..

¹⁶² Lell, Umweltbezogene Produktkennzeichen im deutschen, europäischen und internationalem Recht, S. 73 m. w. N.. Im Ergebnis ebenso: Wimmer, Ein Blauer Engel mit rechtlichen Macken – Verfassungsrechtliche Anforderungen an ein öffentliches Umweltzeichen, BB 1989, S. 565 (568f.), der den derzeitigen Zustand beim Blauen Engel als verfassungswidrig ablehnt. a.A. Zakrewski, Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, S. 189. Er erkennt an, dass auch mittelbare und faktische Einflussnahmen einen Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit der Konkurrenten darstellen können. Wegen der staatlichen Aufgabenerfüllung unter Beachtung des Wahrheits- und Sachlichkeitsgebots und der Erhöhung der Markttransparenz lehnt er letztendlich einen Eingriff ab, so dass es keiner gesetzlichen Grundlage bedürfte.

3.5.2 Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Ein solches Gesetz zur Regelung eines Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels bedarf einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung. Grundsätzlich haben die Bundesländer nach Art. 70 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz, soweit das Grundgesetz diese nicht dem Bund verleiht. Vorliegend kommen diesbezüglich mehrere Varianten der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 i. V. m. Art. 74 GG in Betracht, welche der Bundesebene diese Befugnis zuweist:

- Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG umfasst das Recht der Wirtschaft.¹⁶³ Die dort in der Klammer aufgezählten Wirtschaftsbereiche sind nicht abschließend. Nach dem BVerfG gehören zu dem Recht der Wirtschaft alle das Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen und vor allem diejenigen Vorschriften, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verbreitung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen.¹⁶⁴ Damit gehören zum Recht der Wirtschaft Bestimmungen über den Wettbewerb und den Verbraucherschutz.¹⁶⁵ Auch beim Erlass des Öko-Kennzeichengesetzes (ÖkoKennzG)¹⁶⁶ wurde dies unter anderem hierauf gestützt.¹⁶⁷
- Unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG fällt *„das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere, das Recht der Genussmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittel, sowie der Schutz beim Verkehr mit land- und forstwirtschaftlichen Saat- und Pflanzengut, der Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie der Tierschutz“*. Hierunter fällt auch der Verbrauchsgüterschutz vor Übervorteilung durch irreführende Bezeichnung oder mangelnde Kennzeichnung, namentlich also die Kennzeichnungspflichten und Verbraucherinformation.¹⁶⁸ Auch bei dem Erlass des Öko-Kennzeichengesetzes (ÖkoKennzG)¹⁶⁹ berief sich der Gesetzgeber unter anderem auf die Varianten des Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG „Schutz beim Verkehr mit Lebens- und Genussmitteln“. Da ein Allgemeines Nachhaltigkeits Siegel sich jedoch nicht explizit an Lebensmittel, Genussmittel, Bedarfsgegenstände und Futtermittel richtet, sondern alle Produkte und Dienstleistungen erfassen soll, wäre ein solches Siegel zuvorderst auf den allgemeineren Titel der Recht der Wirtschaft zu stützen. Da jedoch mit dieser Aufzählung bereits rein faktisch ein Großteil der später ausgezeichneten Produkte erfasst sind, ist es zu empfehlen das Gesetz darüber hinaus auch ergänzend auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG zu stützen.

¹⁶³ Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 lautet: „das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen) ohne das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte“

¹⁶⁴ BVerfGE 8, 143 (148 f.).

¹⁶⁵ BVerfGE v. 25.06.1969, 2 BvR 128/66, Rn. 37.

¹⁶⁶ Öko-Kennzeichengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 2009 (BGBl. I S. 78), das durch Artikel 29 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1934) geändert worden ist.

¹⁶⁷ Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/6891, S. 3.

¹⁶⁸ Pieroth in: Jarass/ders, Art. 74 GG, Rn. 47 sowie Sachs, GG, Art. 74 Rn. 90 m. w. N..

¹⁶⁹ Öko-Kennzeichengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 2009 (BGBl. I S. 78), das durch Artikel 29 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1934) geändert worden ist.

Nach Artikel 72 Abs. 2 GG hat der Bund auf den Gebieten der angeführten Kompetenztitel Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 20 GG das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht („Erforderlichkeitsklausel“)¹⁷⁰. Demnach ist der Bund nur ermächtigt, nach diesen Kompetenztiteln Rechtsvorschriften zu erlassen, sofern hierfür ein Bedarf besteht (sog. „Bedarfsgesetzgebungskompetenz“¹⁷¹). Wie dem Wortlaut des Art. 72 Abs. 2 GG zu entnehmen ist, stellt dieser insgesamt drei Fallgruppen bereit, von der eine vorliegen muss, um die Notwendigkeit des Tätigwerdens des Bundesgesetzgebers bejahen zu können: Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet, die Wahrung der Rechts- oder der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse.

Dies dürfte bei der Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels der Fall sein: Schon bei der Einführung des einheitlichen Öko-Kennzeichens nahm der Gesetzgeber an, dass dies zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich sei. Es sei gerade Sinn des Öko-Kennzeichens ist, durch seine einheitliche Ausgestaltung die Verbraucher über die ökologische Erzeugung der Ware zu informieren und hinsichtlich seiner Kriterien für das gesamte Bundesgebiet einheitliche Standards zu setzen. Nur durch eine bundesgesetzliche Regelung könne sichergestellt werden, dass für den Wirtschaftsstandort Deutschland einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Verwendung des Öko-Kennzeichens gegeben wären.¹⁷² Dieser Argumentation – die sich 1:1 auf ein Allgemeines Nachhaltigkeits Siegel übertragen lässt – ist zuzustimmen.¹⁷³ Der Bundesgesetzgeber kann Gesetze erlassen, wenn eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene „eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen“¹⁷⁴ darstellen würde, welche mit schwerwiegenden Behinderungen für den länderübergreifenden Rechts- und Wirtschaftsverkehr verbunden wäre. Dies ist gegeben. Es ist kaum vorstellbar, dass der Wirtschaftsverkehr in Deutschland mit den Anforderungen an verschiedene Nachhaltigkeits Siegel in den einzelnen Bundesländern erfolgreich umgehen könnte. Auch ist nicht ersichtlich, dass ein einheitliches Allgemeines Nachhaltigkeits Siegel durch eine Selbstkoordination der Länder (d.h. durch gleichgerichtete Landesgesetze) in angemessener Zeit geschaffen werden könnte¹⁷⁵. Nach der Rechtsprechung des BVerfG verneint „nicht jede theoretische Handlungsmöglichkeiten der Länder“ die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung.¹⁷⁶ Auch ein gesamtstaatliches Interesse wäre gegeben, weil das Gesetz für ein Allgemeines Nachhaltigkeits Siegel nicht nur im Interesse einzelner Bundesländer stehen würde.

Eine bundesgesetzliche Regelung erleichtert es zudem, einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen im Hinblick auf den Schutz des Verbrauchers zu gewährleisten, z. B. durch Sank-

¹⁷⁰ Oeter in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Art. 72 GG, Rn. 115.

¹⁷¹ Maunz, in ders./Dürig, Art. 72 GG, Rn. 15 ff..

¹⁷² Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/6891, S. 3.

¹⁷³ Auch Lell, Umweltbezogene Produktkennzeichen im deutschen, europäischen und internationalem Recht, S. 75, Fn. 112.

¹⁷⁴ BVerfGE 106, S. 62 (145).

¹⁷⁵ Hierzu Pieroth in: Jarass/ders, Art. 72 GG, Rn. 18.

¹⁷⁶ BVerfGE 106, S. 62 (150).

tionen bei Verstößen gegen die Vergabekriterien des Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels. Auch hierauf hat der Gesetzgeber bei der Einführung des einheitlichen Öko-Kennzeichens hingewiesen.¹⁷⁷ Es bleibt somit festzuhalten, dass dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für ein Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel zusteht.

Weitere verfassungsrechtliche Probleme bestehen nicht. Insbesondere sind freiwillige Kennzeichen nur mit solch geringen Grundrechtseingriffen (in die Rechte der nicht ausgezeichneten Konkurrenzen) verbunden, dass die Einführung vor dem Hintergrund des legitimen Zieles des Verbraucherschutzes und einer nachhaltigen Wirtschaftsausrichtung gerechtfertigt ist und keine Fragen der Verhältnismäßigkeit aufwirft.

3.5.3 Zwischenergebnis

Im Ergebnis bleibt somit festzuhalten, dass die Regelung eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels zwar eines Bundesgesetzes bedarf, aber ansonsten keine verfassungsrechtlichen Gründe entgegenstehen.

3.6 Vereinbarkeit mit der Warenverkehrsfreiheit

Die Einführung eines freiwilligen Nachhaltigkeitssiegels für Produkte in Deutschland, das zumindest zum Teil staatliche administriert ist (siehe Abschnitt 3.4), kann dazu führen das ausländische Waren im Wettbewerb in Deutschland benachteiligt werden oder gar nicht verkehrsfähig sind.

Zu unterscheiden ist, ob die nationale Regelung über die Verwendung des Siegels für Waren vorgesehen ist, die in einem von der EU harmonisierten Regelungsbereich liegen oder in einem nicht harmonisierten Regelungsbereich. Hat die EU sekundärrechtliche Vorschriften für Waren erlassen, spricht man von einem harmonisierten Bereich, im anderen Fall von einem nicht harmonisierten Bereich. Im nicht oder nicht vollständig harmonisierten Bereich kann der Mitgliedstaat grundsätzlich eigene nationale Regelungen erlassen. Er muss aber insbesondere die unionsrechtlichen Grundfreiheiten beachten.¹⁷⁸ Dazu zählt insbesondere die europarechtliche Gewährleistung der Warenverkehrsfreiheit in Art. 34 AEUV, die den nationalen Regelungen vorgeht.

3.6.1 Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel als staatliche Maßnahme

Da bei der Vergabe des Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels staatliche und private Stellen zusammenwirken (siehe Kapitel 3), ist fraglich, ob dies als eine staatliche Maßnahme zu bewerten ist. Denn die Warenverkehrsfreiheit schützt nur vor handelsbeschränkenden Maßnahmen des Staates.¹⁷⁹ In der Rechtsprechung des EuGH wird das Handeln Privater dem Staat zugerechnet, wenn sie vom Staat initiiert, finanziell unterstützt und in seinem Sinne

¹⁷⁷ Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/6891, S. 3.

¹⁷⁸ Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 121.

¹⁷⁹ Mathies / v. Borries, in: Grabitz/Hilf, Art. 30 EGV (alt) (Art. 36 AUEV), Rn. 5.

gesteuert wird.¹⁸⁰ Allerdings hat der EuGH kein abstrakt-generelles Kriterium für die Zuordnung festgelegt; die Entscheidungen können aber so verstanden werden, dass die Zuordnung anhand der Ereignisherrschaft erfolgen soll.¹⁸¹ Nach der Literatur fällt die Ereignisherrschaft im Bereich der staatlichen Informationsbereitstellung dem Staat zu, wenn die Verhaltensänderung des Verbrauchers durch ein Umweltsiegel ausgelöst wird, dessen Wirkung auf seiner staatlichen Legitimation beruht.¹⁸² Diese Zuordnung gilt auch für Regierungsakte, die keinen zwingenden Charakter haben.¹⁸³ Die Zielsetzung und Ausgestaltung des freiwilligen Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels hat die Wirkung einer staatlichen Legitimation und ist als staatliches Handeln zu werten. So sollen die Kriterien für die spezifischen Siegelbereiche teilweise oder ganz durch private Organisationen vorgenommen und die Vergabe der einzelnen Siegel soll vollständig durch Private erfolgen. Aber durch eine staatlich organisierte Administration der Siegelvergabe (z.B. Vorgaben für die Siegelkriterien) und durch ein allgemeines staatliches Siegelzeichen wird die staatliche Legitimation befördert.

Im Ergebnis ist die Schaffung eines freiwilligen Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels, das staatlich administriert ist, als eine staatliche Maßnahme zu bewerten. Ein Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit ist deshalb zu prüfen (siehe den folgenden Abschnitt).

3.6.2 Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 AEUV¹⁸⁴

Im Folgenden wird geprüft, ob die Einführung eines freiwilligen, staatlich administrierten Nachhaltigkeits Siegels gegen die Gewährleistung des freien Warenverkehrs in Art. 34 AEUV verstößt.

Die Warenverkehrsfreiheit verbietet gemäß Art. 34 AEUV grundsätzlich mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung. Diese Verbote gelten für Waren aller Art, also für alle beweglichen Sachen, die einen Geldwert haben und Gegenstand von Handelsgeschäften sein können.¹⁸⁵ Art. 34 AEUV gilt für Waren, die aus den Mitgliedstaaten stammen sowie für Waren aus Drittländern, die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden (Art. 29 AEUV). Die möglichen Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit durch ein Allgemeines Nachhaltigkeits Siegel gelten damit nicht für Waren, die in einem Drittstaat (außerhalb der EU) hergestellt wurden und direkt nach Deutschland eingeführt werden. Be-

¹⁸⁰ EuGH, Urteil vom 24. November 1982 (Kommission gegen Irland - „Buy Irish“), Rechtssache 249/81, Slg. 1982, S. 4005; EuGH, Urteil vom 5. November 2002 (Kommission gegen Deutschland „CMA-Gütezeichen“), Rechtssache C-325/00, Sammlung der Rechtsprechung 2002, S. I-9977. In diese Richtung auch Karpenstein / Werres, Staatliche Unterstützung für regionale Produkte - Eine rechtliche Analyse, S. 40 ff..

¹⁸¹ Lell, Umweltbezogene Produktkennzeichen im deutschen, europäischen und internationalem Recht, S. 125 mit weiterem Hinweis in der FN 15.

¹⁸² Ulrich Becker: Der Gestaltungsspielraum der EG-Mitgliedstaaten im Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und freiem Warenverkehr, S. 61. Darauf verweisend: Lell, Umweltbezogene Produktkennzeichen im deutschen, europäischen und internationalem Recht, S. 127.

¹⁸³ EuGH, Urteil vom 24. November 1982 (Kommission gegen Irland - „Buy Irish“), Rechtssache 249/81, Slg. 1982, im 28. Erwägungsgrund.

¹⁸⁴ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2008, ABl. der EG Nr. C 115, S. 47, zuletzt geändert durch Art. 1 Änderungs-Beschluss 2011/199/EU vom 25. 3. 2011, ABl. der EG Nr. L 91, S. 1.

¹⁸⁵ EuGH, Slg. 1992, S. I-4431, (Kommission/Belgien); Slg. 1995, S. I-563, (Evans).

zöglich dieser Waren können auf nationaler Ebene – vorbehaltlich der Beachtung der unionsrechtlichen Kompetenzordnung und internationaler Verpflichtungen – ohne weiteres Regelungen für ein Nachhaltigkeitssiegel erlassen werden.

Die Einführung eines freiwilligen Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels ist keine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung i. S. d. Art. 34 1. Alt. AEUV. Denn darunter sind nur Maßnahmen zu verstehen, die sich als gänzliche oder teilweise Untersagung der Einfuhr, Ausfuhr oder Durchfuhr darstellen.¹⁸⁶ Eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung wäre z.B. ein Einfuhr- oder Verwendungsverbot für nicht gekennzeichnete Waren. Das freiwillige Siegel könnte aber als eine Maßnahme gleicher Wirkung nach Art. 34 2. Alt. AUEV zu verstehen sein. Seit der grundlegenden Dassonville-Entscheidung versteht der EuGH unter Maßnahmen gleicher Wirkung alle Handelsregelungen der Mitgliedstaaten, die geeignet sind, „den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern“.¹⁸⁷ In der Keck-Rechtsprechung¹⁸⁸ hat der EuGH seine weite Auslegung der „Maßnahmen gleicher Wirkung“ wieder eingeschränkt, indem er Verkaufsmodalitäten unter bestimmten Voraussetzungen von der Dassonville-Formel ausgenommen hat. Im Ergebnis verbietet Art. 34 AEUV damit nicht nur solche Regelungen, die eingeführte Waren gegenüber einheimischen formell oder faktisch diskriminieren, sondern erfasst darüber hinaus im Sinne eines allgemeinen Beschränkungsverbot auch diskriminierungsfreie Beschränkungen des Handelsverkehrs, die in- und ausländische Waren gleichermaßen treffen.¹⁸⁹ Damit sind nicht nur solche Kennzeichnungsvorschriften als Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit anzusehen, die sich allein auf importierte Waren beschränken, sondern auch solche, die nicht an die Herkunft der Ware anknüpfen, sondern für inländische und ausländische Produkte gleichermaßen gelten. Vor diesem Hintergrund können staatliche Vorgaben für ein freiwilliges Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel als Werbebeschränkung für die Waren ohne ein Siegel verstanden werden. Unklar ist aber, ob sie als produktbezogene Vorschrift zu verstehen sind und damit vom Verbot des Art. 34 AEUV erfasst werden oder als Verkaufsmodalitäten nicht vom Verbot des Art. 34 AEUV erfasst werden.¹⁹⁰ Sofern die staatlichen Vorgaben die Aufmachung, Kennzeichnung oder Verpackung eines Produkts betreffen hat der EuGH entschieden, dass es sich um produktbezogene Regelungen handelt, die dem Art. 34 AEUV unterfallen.¹⁹¹ Begründet wird dies damit, dass einem Importeur Kosten für die Änderung der Produktkennzeichnung oder getrennte Vertriebswege aufgrund unterschiedlicher Anforderungen entstehen. Die Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels stellt damit als Maßnahme gleicher Wirkung grundsätzlich einen unzulässigen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit dar, der nur aus den in Art. 36 AEUV explizit normierten Rechtfertigungsgründen oder aus den von der Rechtspre-

¹⁸⁶ EuGH, Slg. 1973, S. I-865, Rn. 7, (Geddo).

¹⁸⁷ EuGH, Slg. 1974, S. I-837, Rn. 5, (Dassonville).

¹⁸⁸ EuGH, Urteil vom 24.11.1993 (Strafverfahren gegen Bernard Keck und Daniel Mithouard), Rechtssache C-267/91 und C-268/91, Slg. 1993, S. I-6097.

¹⁸⁹ Leible in: Grabitz/Hilf, Art. 28 EGV (alt), Rn. 8.

¹⁹⁰ Lell, Umweltbezogene Produktkennzeichen im deutschen, europäischen und internationalem Recht, S. 127.

¹⁹¹ EuGH, Urteil vom 6. Juli 1995 (Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V. v Mars GmbH), Rechtssache C-470/93, Slg. 1995, S. I-1923 im 23. Erwägungsgrund.

chung entwickelten sog. „zwingenden Erfordernissen des Allgemeinwohls“ gerechtfertigt sein kann.

Der Katalog der in Art. 36 AEUV genannten Rechtfertigungsgründe ist abschließend.¹⁹² Er umfasst nicht den Umweltschutz, nimmt jedoch Bezug auf Rechtfertigungsgründe, die mittelbar umweltschutzrelevant sein können. Hierzu zählt der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen. Unter den Begriff der Gesundheit von Tieren und Pflanzen fasst der EuGH seit seinem Süßwasserkrebse-Urteil auch den Schutz der biologischen Vielfalt.¹⁹³ Zudem hat der EuGH in seiner Entscheidung Preussen-Elektra den Klimaschutz ausdrücklich als Beitrag zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen anerkannt.¹⁹⁴ Die Rechtfertigung von Umweltkriterien für ein Allgemeines Nachhaltigkeits Siegel nach Art. 36 AEUV hängt damit insgesamt von der konkreten Ausgestaltung der Nachhaltigkeitsstandards im Einzelfall ab. Sofern diese nicht dem Schutz der in Art. 36 AEUV ausdrücklich genannten oder von der Rechtsprechung anerkannten Belange dienen, kommt eine Rechtfertigung nur aus sog. zwingenden Gründen des Allgemeinwohls in Betracht.

Nach der Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung des EuGH sind „Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft, die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen über die Vermarktung eines Erzeugnisses ergeben, hinzunehmen, soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingende Erfordernissen gerecht zu werden“.¹⁹⁵ Zu diesen „zwingenden Erfordernissen“ zählt der EuGH insbesondere auch den Umweltschutz.¹⁹⁶ Nach der Cassis-Rechtsprechung können grundsätzlich nur solche Beschränkungen gerechtfertigt werden, die unterschiedslos für einheimische Erzeugnisse und solche anderer Mitgliedstaaten gelten, die also keinen diskriminierenden Charakter haben.¹⁹⁷

Ein freiwilliges Allgemeines Nachhaltigkeits Siegel, das auch für Waren aus anderen Mitgliedstaaten zugänglich ist, wäre danach keine offene Diskriminierung und durch den Umweltschutz gerechtfertigt.

3.6.2.1 Problematik des Schutzes extraterritorialer Schutzgüter

Umstritten ist, ob eine Rechtfertigung von Eingriffen in die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 36 AEUV oder aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls in Betracht kommt, wenn nationale Maßnahmen den Schutz von Rechtsgütern außerhalb des Territoriums des jeweiligen Mitgliedstaates betreffen.¹⁹⁸ Teilweise wird die Auffassung vertreten, dass mitgliedstaatliche Maßnahmen nur zum Schutz von Rechtsgütern im eigenen Hoheitsgebiet ergriffen werden dürfen.¹⁹⁹ Mitgliedstaaten seien nicht berechtigt, anderen ihre Wertvorstellungen aufzudrängen. Nach einer anderen Ansicht können mitgliedstaatliche Maßnahmen, die den

¹⁹² EuGH, Slg. 1981, S. I-1625, (Kommission/Irland).

¹⁹³ EuGH, Slg. 1994, S. I-3303, (Süßwasserkrebse).

¹⁹⁴ EuGH, Slg. 2001, S. I-2099, Rn. 75, 81, (Preussen-Elektra).

¹⁹⁵ EuGH, Slg. 1979, S. I-649, Rn. 8, (Cassis de Dijon).

¹⁹⁶ EuGH, Slg. 1998, S. I-4301, Rn. 8, (Safety-Hi-Tech).

¹⁹⁷ EuGH, Slg. 1979, S. I-649, Rn. 8 (Cassis de Dijon).

¹⁹⁸ Ausführlich: Zeitler, Einseitige Handelsbeschränkungen zum Schutz extraterritorialer Rechtsgüter.

¹⁹⁹ Gornig/Silagi, EuZW 1992, S. 753 (756); Everling, NVwZ 1993, S. 207, 211.

Schutz exterritorialer Rechtsgüter bezwecken, dann gerechtfertigt sein, wenn sie internationale Schutzinteressen betreffen oder in Ausfüllung einer globalen Verantwortung ergehen.²⁰⁰ Dies ist etwa der Fall bei außerhalb nationaler Jurisdiktion gelegenen Umweltgütern (Bsp. Hohe See), globalen Gemeinschaftsgütern (sog. global commons wie Klima, Atmosphäre, Ozonschicht) oder innerstaatlichen Gütern mit internationaler Bedeutung (sog. common concern wie die biologische Vielfalt).²⁰¹ Für die letztgenannte Auffassung spricht, dass nach Art 191 Abs. 1 AUEV die Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme eines der erklärten Ziele der Umweltpolitik der Europäischen Union ist. Der EuGH hat die Frage einer möglichen Rechtfertigung warenverkehrsbeschränkender Maßnahmen zum Schutz exterritorialer Rechtsgüter noch nicht ausdrücklich entschieden, tendiert aber dazu, diese Möglichkeit anzuerkennen.²⁰² So erkannte er in dem Urteil „van der Burg“ an, dass Mitgliedstaaten strengere Maßnahmen zum Schutz bedrohter Vogelarten erlassen können, auch wenn diese Vogelarten nicht in ihrem eigenen Gebiet, sondern im Gebiet eines anderen Mitgliedstaates heimisch sind.²⁰³

3.6.2.2 Verhältnismäßigkeit

Liegt ein Rechtfertigungsgrund nach Art. 36 AUEV oder ein zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls vor, muss die jeweilige nationale Maßnahme noch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.²⁰⁴ Darüber hinaus muss die nationale Maßnahme tatsächlich Ziele des Umweltschutzes verfolgen, wobei das Ausmaß des Schutzes aber im Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten steht. Für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit sind nach der Rechtsprechung des EuGH drei Kriterien entscheidend²⁰⁵:

- Die ergriffene nationale Maßnahme muss geeignet sein, um das angestrebte Ziel zu verfolgen, wobei bereits ein Beitrag zur Zielverwirklichung ausreicht.
- Die Erforderlichkeit einer Maßnahme liegt unter den Voraussetzungen vor, dass es kein – im Hinblick auf die Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs – milderes Mittel gibt, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Den Mitgliedstaaten wird man hier einen gewissen Beurteilungsspielraum zugestehen müssen, ist doch die Erforderlichkeit auch von einer Einschätzung der Situation abhängig.
- Angemessen ist die nationale Maßnahme, wenn sie nicht außer Verhältnis zu dem verfolgten Zweck steht. In unserem Zusammenhang ist dabei die durch die Maßnahme verursachte Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs mit den umweltpolitischen Gewinnen in Beziehung zu setzen und abzuwägen. Der EuGH gesteht den Mitgliedstaaten hier einen weiten Beurteilungsspielraum zu; soweit ersichtlich wurde noch keine umweltpolitische oder gesundheitspolitische mitgliedstaatliche Maßnahme

²⁰⁰ Roth, Altruistische Interessenswahrnehmung im Binnenmarkt, in: FS W. Fikentscher, S. 723 (738).

²⁰¹ Notaro, Judicial Approaches to Trade and Environment. The EC and the WTO, S. 106-109, zitiert nach Buck in: Koch, Umweltrecht, § 16 Rn. 38.

²⁰² EuGH, Slg. 1998, S. I-4075, (Dusseldorf); Slg. 2001, S. I-7777, (Tridon).

²⁰³ EuGH, Slg. 1990, S. I-2143, Rn. 16, (van der Burg).

²⁰⁴ Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 130.

²⁰⁵ Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 130 ff..

wegen fehlender Angemessenheit als für mit den vertraglichen Anforderungen unvereinbar erklärt. Auch ansonsten spielt der Grundsatz der Angemessenheit eine vernachlässigbare Rolle in der Rechtsprechung des EuGH.

Ein freiwilliges staatliches Nachhaltigkeits Siegel liefert einen Beitrag zum Schutz der Umwelt und dem Schutz der Verbraucher, indem es ermöglicht nachhaltig erzeugte Produkte zu kennzeichnen und deren Erwerb befördert. Die Verbraucher können sich damit gezielt für nachhaltige Produkte entscheiden. Das Siegel ist damit geeignet, den Umwelt- und Verbraucherschutz zu befördern. Da ein freiwilliges Siegel den freien Warenverkehr weniger beeinträchtigt als ein verpflichtendes Siegel oder ein Verkaufsverbot für nicht nachhaltig erzeugte Produkte, kann es auch als erforderliches Mittel angesehen werden.

Bei der Beurteilung der Angemessenheit kommt den in Art. 191 AEUV genannten Zielen und Grundsätzen der gemeinschaftlichen Umweltpolitik – insbesondere dem Ziel eines hohen Schutzniveaus, dem Grundsatz der Vorsorge und Vorbeugung, dem Verursacherprinzip sowie dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen (sog. Ursprungsprinzip) – besondere Bedeutung zu.²⁰⁶ Aus diesen Zielen und Grundsätzen folgt die Verpflichtung, im Rahmen der Abwägung den Umweltschutzbelangen im Sinne eines Optimierungsgebotes in besonderem Maße Rechnung zu tragen.²⁰⁷ Je wichtiger ein Umweltschutzziel ist, desto stärker kann eine nationale Umweltmaßnahme den freien Warenverkehr beschränken. Vorliegend dient das Allgemeine Nachhaltigkeits Siegel dem allgemeinen Umweltschutz und dem Verbraucherschutz. Entsprechend den Zielen und Grundsätzen der europäischen Umweltpolitik bezweckt das hier untersuchte Allgemeine Nachhaltigkeits Siegel ein hohes Schutzniveau für die Umwelt zu erreichen. Sie dienen der Vorsorge und Vorbeugung vor Umweltbelastungen und belasten den Verursacher der Umweltgefahren, nämlich die Hersteller nicht nachhaltiger Produkte.

Ob ein Allgemeines Nachhaltigkeits Siegel insgesamt dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerecht wird, hängt von seiner konkreten Ausgestaltung im Einzelfall ab. Vor dem Hintergrund des weiten Beurteilungsspielraums den der EuGH bei der Angemessenheitsprüfung dem Gesetzgeber zugesteht, ist das hier zu prüfende freiwillige staatliche Nachhaltigkeits Siegel auch als angemessen zu bewerten. So ist die mit dem freiwilligen Siegel bezweckte Verbesserung der Nachhaltigkeit von Produkten und damit der Verringerung der Umweltbeeinträchtigung im Vergleich zur Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs nicht unangemessen. Es handelt sich ja gerade um ein freiwilliges Siegel, von dem keine Marktzugangsbeschränkung für Produkte ohne dieses Siegel ausgehen; sowohl Produkte mit als auch ohne Siegel können frei in Deutschland in Verkehr gebracht werden.

Im Ergebnis ist das Allgemeine Nachhaltigkeits Siegel als verhältnismäßig zu beurteilen.

²⁰⁶ Buck in: Koch, Umweltrecht, § 16 Rn. 40.

²⁰⁷ Güttler, BayVbl 2002, S. 225 (233).

3.6.3 Zwischenergebnis zur Warenverkehrsfreiheit

Im Ergebnis bleibt somit festzuhalten, dass die Regelung eines Allgemeinen Nachhaltigkeits-siegels zwar in den Schutzbereich der Warenverkehrsfreiheit eingreift. Sie kann aber jedenfalls dann gemäß Art. 36 AUEV oder aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls gerechtfertigt sein, wenn sie dem Schutz von globalen Gemeinschaftsgütern, wie dem Klima, oder innerstaatlichen Gütern mit internationaler Bedeutung, wie der biologischen Vielfalt, dienen.

3.7 Internationale Rahmenbedingungen

Neben europarechtlichen Vorgaben sind auch WTO-rechtliche Rahmenbedingungen bei der Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeits-siegels in Deutschland zu beachten. Dafür ist in erster Linie das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen) zu beachten²⁰⁸, das am 1. Januar 1995 in Kraft trat. Unabhängig davon, ob eine Maßnahme unter das TBT-Übereinkommen fällt und dessen Vorgaben einhält oder nicht, ist zusätzlich die Vereinbarkeit der Maßnahme mit den Vorgaben des GATT 1994²⁰⁹ zu prüfen. So ist das rechtliche Verhältnis zwischen TBT-Übereinkommen und dem GATT 1994 hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit nicht klar geregelt.²¹⁰ Erscheinen sowohl das GATT 1994 als auch das TBT-Übereinkommen auf eine Maßnahme anwendbar, so muss das WTO-Panel zunächst die Anwendbarkeit des TBT-Übereinkommens überprüfen, da dieses sich „speziell und im Detail“ („specifically and in detail“) mit den technischen Handelshemmnissen beschäftigt.²¹¹

3.7.1 Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Übereinkommen)

Das TBT-Übereinkommen präzisiert die Bestimmungen des von 43 Vertragsparteien des GATT unterzeichneten plurilateralen Abkommens über die technischen Handelshemmnisse – des so genannten „Standard Code“ – und macht dieses für alle WTO-Mitglieder rechtsverbindlich.²¹² Im TBT-Übereinkommen sind die Regeln festgelegt, die die staatlichen und nicht-staatlichen Stellen bei der Einführung technischer Vorschriften, Normen und Konformitätsbewertungsverfahren zu beachten haben. Nach der Präambel soll aber kein Land daran gehindert werden, die notwendigen Maßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen sowie zum Schutz der Umwelt oder zur Verhinderung irre-führender Praktiken zu ergreifen. Dabei dürfen die technischen Vorschriften und die Konfor-

²⁰⁸ Agreement on Technical Barriers to Trade, Annex 1A to the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (Apr. 15, 1994), ABl. EG 1994 Nr. L 336, S. 86; in The Legal Texts: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, 33 I.L.M. 1125 (1999) (Zitiert als TBT-Übereinkommen).

²⁰⁹ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Annex 1A to the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (Apr. 15, 1994), in The Legal Texts: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, 33 I.L.M. 1125 (1999) (Zitiert als GATT 1994).

²¹⁰ Vgl. Winter der das TBT- sowie SPS-Abkommen nicht als speziellere Regelungen gegenüber GATT 1994 sieht, sondern als weitere unter Art. XX GATT 1994 zu prüfende Ausnahmegründe.

²¹¹ Panel Report, European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products, WT/DS135/R and Add.1, adopted 5 April 2001, as modified by the Appellate Body Report, WT/DS135/AB/R, Rn 8.16.

²¹² Hermann/Weiß/Ohler, Rn. 541 und 571.

mitätsbewertungsverfahren den Handel aber nicht stärker beschränken als notwendig, um ein berechtigtes Ziel zu erreichen (Art. 2.2 TBT-Übereinkommen). Sie müssen zudem transparent sein und dürfen nicht diskriminieren.

3.7.1.1 Sachlicher Anwendungsbereich

Der sachliche Anwendungsbereich des TBT-Übereinkommens erfasst "alle Waren einschließlich Industrieprodukte und landwirtschaftliche Erzeugnisse" (vgl. Art. 1.3 TBT-Übereinkommen). Ein Allgemeines Nachhaltigkeitsiegel für Produkte ist damit vom sachlichen Anwendungsbereich des TBT-Übereinkommens erfasst, nicht hingegen aber Dienstleistungen, die unter ein Allgemeines Nachhaltigkeitsiegel fallen. Für letztere ist das „Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services; GATS)“ zu prüfen. Ausgeschlossen vom Anwendungsbereich des TBT-Übereinkommens sind zudem Einkaufsspezifikationen, die von staatlichen Stellen für die Produktion oder den Verbrauch durch staatliche Stellen erstellt werden; diese fallen unter das Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Art. 1.4 TBT-Übereinkommen).

Weiterhin wird der Anwendungsbereich des TBT-Übereinkommens nur für die folgenden Maßnahmentypen (limited class of measures) eröffnet²¹³:

- Technische Vorschriften (technical regulations),
- Normen (standards),
- Konformitätsbewertungsverfahren (conformity assessment procedures).

Eine „technische Vorschrift“ ist definiert als Vorgabe in einem "Dokument, das Merkmale eines Produkts oder die entsprechenden Verfahren und Produktionsmethoden einschließlich der anwendbaren Verwaltungsbestimmungen festlegt, deren Einhaltung zwingend vorgeschrieben ist" (vgl. Art. 1.2 i. V. m. Anhang 1.1 TBT-Übereinkommen). Das Dokument kann unter anderem oder ausschließlich Festlegungen über Terminologie, Bildzeichen sowie Verpackungs-, Kennzeichnungs- oder Beschriftungserfordernisse für ein Produkt, ein Verfahren oder eine Produktionsmethode enthalten.

Im Gegensatz zur technischen Vorschrift handelt es sich bei einer „Norm“ um eine rechtlich unverbindliche Regelung (vgl. Art. 1.2 i. V. m. Anhang 1.2 TBT-Übereinkommen). Beispiele für solche Normen sind das Forest Stewardship Council (FSC) und das EUREPGAP²¹⁴. Gleichwohl können diese unverbindlichen Normen i. S. d. TBT-Übereinkommens Handelshemmnisse statuieren, da sie z.B. als einheitlicher Industriestandard genutzt werden, und eine Abweichung durch Marktteilnehmer einem Ausschluss ihrer Produkte vom Markt gleichkommen würde.

Beim "Konformitätsbewertungsverfahren" handelt es sich um "jedes Verfahren, das mittelbar oder unmittelbar der Feststellung dient, dass einschlägige Erfordernisse in technischen Vor-

²¹³ Vgl. Hermann/Weiß/Ohler, Rn 549 ff.. Vgl. zudem Panel Report, European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products, WT/DS135/R and Add.1, adopted 5 April 2001, as modified by the Appellate Body Report, WT/DS135/AB/R, Rn 80 (zit.: Appellate Body, EC-Asbestos).

²¹⁴ EUREPGAP steht für „European Retailer Produce Working Group Good Agricultural Practice“ und ist ein weltweit etablierter privatrechtlicher Standard im Obst- und Gemüsebau.

schriften oder Normen erfüllt sind". In der erläuternden Bemerkung ist präzisiert: "Konformitätsbewertungsverfahren schließen unter anderem Verfahren für Probenahme, Prüfung und Kontrolle, Bewertung, Nachprüfung und Bescheinigung der Konformität, Registrierung, Akkreditierung und Genehmigung sowie Kombinationen solcher Verfahren ein" (vgl. Art. 1.2 i. V. m. Anhang 1.3 TBT-Übereinkommen).

Ein Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel, wie in Abschnitt 3.4 beschrieben, das von den Herstellern freiwillig verwendet wird, ist nach dem TBT-Übereinkommen als Norm, einzustufen; im Gegensatz zur technischen Vorschrift, die zwingende von jedem Hersteller einzuhaltende Vorgaben an ein Produkt vorschreibt. Das TBT-Übereinkommen ist zudem anzuwenden, wenn der Staat die Einhaltung der Normen überprüft (Konformitätsverfahren). Allerdings unterfallen Konformitätsbewertungsverfahren nur insoweit dem TBT-Übereinkommen, als sie sich auf die Bewertung von technischen Regeln und Normen beziehen, die dem TBT-Übereinkommen unterliegen.²¹⁵

Im Ergebnis ist das TBT-Übereinkommen bei einer staatlichen Vorgabe von Kriterien für ein Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel zu prüfen (der sachliche Anwendungsbereich ist eröffnet).²¹⁶

3.7.1.1.1 Erfassung von nicht-produktbezogenen PPM

Das TBT-Übereinkommen regelt technische Vorschriften für Industrie- und Agrarprodukte sowie die damit verbundenen produktbezogenen und produktionsmethodenbezogenen Maßnahmen²¹⁷ (Art. 1.3 i. V. m. der erläuternden Bemerkung zu Anhang 1.2). Umstritten ist, ob in den Anwendungsbereich des TBT-Übereinkommens auch nicht-produktbezogene Prozess- und Produktionsmethoden (PPM) als technische Vorschriften und Normen fallen. Diese Frage ist von Bedeutung, wenn soziale Aspekte – wie die Einhaltung von Arbeitsnormen – in einem Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel erfasst werden. Zu unterscheiden ist wie folgt:

- Produktbezogene PPM. Bei diesen wird das Produkt durch das Herstellungsverfahren so verändert, dass dessen Ge- oder Verbrauch zu einer Umweltschädigung führen kann (im Folgenden „produktbezogene PPM“ genannt).
- Nicht-produktbezogene PPM, bei denen das Herstellungsverfahren sich nicht auf das Produkt auswirkt (im Folgenden „nicht-produktebezogene PPM“ genannt).

Bereits in den Verhandlungen zum TBT-Übereinkommen 1995 wurde dessen Anwendbarkeit auf nicht-produktbezogene PPM diskutiert, aber keine Einigung erzielt.²¹⁸ Ein Bericht des Committee on Trade and Environment (CTE) zu freiwilligen Kennzeichnungsvorschriften (voluntary eco-label schemes) aus dem Jahr 1996 zeigt die gegensätzlichen Auffassungen zur Anwendbarkeit des TBT-Übereinkommens im Hinblick auf Kennzeichnungsvorschriften, die

²¹⁵ Vgl. auch Van den Bossche/Schrijver/Faber, S. 146, FN 429.

²¹⁶ Ob das TBT-Übereinkommen auch bei nicht staatlichen Maßnahmen anwendbar ist, ist umstritten.

²¹⁷ Vgl. zu produktbezogenen und nicht-produktbezogenen Production and Process Methods (PPM) die allgemeinen Ausführungen in Abschnitt 3.7.

²¹⁸ Committee on Technical Barriers to Trade (CTE), "Negotiating History of the Coverage of the Agreement on Technical Barriers to Trade with regard to Labelling Requirements, Voluntary Standards and Processes and Production Methods Unrelated to Product Characteristics", Note by the Secretariat WT/CTE/W/10; G/TBT/W11 vom 29. August 1995.

auf nicht-produktbezogenen PPM basieren. Auf der einen Seite wird die Ansicht vertreten, das TBT-Übereinkommen erfasse keine Standards, die auf nicht-produktbezogenen PPM beruhen, weil diese nicht in der Definition eines „Standards“ in Anhang I aufgeführt sind; diese würden deshalb gegen das TBT-Übereinkommen verstoßen. Andererseits wird argumentiert, dass das TBT-Übereinkommen genügend Flexibilität aufweise, um auch Kennzeichnungsvorschriften zuzulassen, die auf nicht-produktbezogenen PPM basieren.

Der Wortlaut des TBT-Übereinkommens selbst spricht bei den technischen Regeln und Normen in Anhang 1.1 bis 1.3 von produktbezogenen und produktionsmethodenbezogenen Maßnahmen (Englisch: „product characteristics or their related processes and production methods“). Rein begrifflich sind dabei unter Produkteigenschaften („product characteristics“) nur Sacheigenschaften zu verstehen, die der Sache immanent sind. Technische Vorschriften und Normen, die sich auf nicht-produktbezogene PPM beziehen, sind danach vom TBT-Übereinkommen nicht erfasst.

Bei Kennzeichnungssystemen („labelling schemes“) ist hingegen nach dem Wortlaut davon auszugehen, dass Kennzeichnungsvorschriften, die sich auf nicht-produktbezogene PPM beziehen, dem TBT-Übereinkommen unterfallen.²¹⁹ So ist in den Vorschriften zu technischen Regeln und Normen von Maßnahmen die Rede, die „einschließlich oder ausschließlich die Terminologie, Bildzeichen, Verpackungs-, Kennzeichnungs- oder Beschriftungserfordernisse, wie sie für eine Ware, Verfahren oder Erzeugungsmethoden angewandt werden, behandeln.“ (vgl. jeweils Satz 2 in den Anhängen 1.1 und 1.2 TBT-Übereinkommen).

Auch wenn bislang keine eindeutige Rechtsposition existiert, wird hier die Auffassung vertreten, dass die Kennzeichnung mit einem Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegel auch nicht-produktbezogene PPM erfasst und damit das TBT-Übereinkommen anzuwenden ist.²²⁰

3.7.1.2 Personeller Anwendungsbereich

Neben der Bundesregierung und den Bundesländern²²¹ sind Adressaten des TBT-Übereinkommens auch nichtstaatliche Stellen („Non-governmental bodies“²²²). Die Bundesregierung selbst ist danach an die Einhaltung der Vorgaben des TBT-Übereinkommens beim Erlass von technischen Vorschriften für Nachhaltigkeitsanforderungen an Produkte gebunden. Die Bundesregierung muss aber auch dann mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln auf die Einhaltung des TBT-Übereinkommens hinwirken, wenn die Erarbeitung, der Erlass und die Anwendung von Nachhaltigkeitsanforderungen für Produkte sowie ein diesbezügliches Konformitätsbewertungsverfahren in der Hand von nichtstaatlichen Organisationen

²¹⁹ Van den Bossche/Schrijver/Faber, S. 145.

²²⁰ Zum gleichen Ergebnis kommt Lell, Umweltbezogene Produktkennzeichen im deutschen, europäischen und internationalem Recht, S. 190.

²²¹ Anhang 1.7 TBT-Übereinkommen spricht von: „Eine Regierung, die keine Zentralregierung ist (z.B. Mitglieder eines Bundesstaats, Provinzen, Länder, Kantone, Gemeinden, usw.), ihre Ministerien oder Abteilungen oder jede andere Stelle unter der Aufsicht einer solchen Regierung hinsichtlich der betreffenden Tätigkeit“.

²²² Anhang 1.8 TBT-Übereinkommen spricht von: „Eine Stelle, die keine Stelle einer Zentralregierung und keine Stelle einer lokalen Regierung ist, einschließlich einer nichtstaatlichen Stelle, die gesetzlich ermächtigt ist, eine technische Vorschrift durchzusetzen“.

liegen. Das TBT-Übereinkommen verpflichtet die Mitgliedstaaten bei technischen Vorschriften, Normen und Konformitätsbewertungsverfahren Maßnahmen dahingehend zu ergreifen, dass lokale Regierungen oder Verwaltungen und nichtstaatliche Stellen die Vorgaben des TBT-Übereinkommen einhalten und inkonsistente Regelungen unterlassen (vgl. die Artikel 3, 4, 7 und 8 TBT-Übereinkommen).

3.7.1.3 Vorgaben des TBT-Übereinkommens

Wie gezeigt, ist beim Erlass eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels das TBT-Übereinkommen zu beachten. Im Einzelnen sind dies:

- Der „Leitfaden für eine gute Praxis“ („Code of Good Practice“) in Anhang 3 TBT-Übereinkommen ist einzuhalten. Er enthält Vorgaben für die Erarbeitung, Annahme und Verwendung von Normen.
- Nach den Grundsätzen der Meistbegünstigung und Inländergleichbehandlung in Art. 2.1 TBT-Übereinkommen muss ein Importland solche technischen Anforderungen, die es an ein Import-Produkt aus einem WTO-Mitglied oder an inländische Produkte stellt, auch an „vergleichbare Produkte“ aus allen anderen WTO-Mitgliedstaaten stellen. Diese Vorgaben gelten auch für „Normen“ und „Konformitätsbewertungsverfahren“ (vgl. Anhang 3D und Artikel 5.1.1 TBT-Übereinkommen).²²³
- WTO-Mitglieder, die eine technische Vorschrift erarbeiten, annehmen oder anwenden, dürfen gem. Art. 2.2. TBT-Übereinkommen dadurch nicht unnötige Handelshemmnisse hervorrufen. Dies gilt nach Anhang 3E und Art. 5.1.2 TBT-Übereinkommen auch für das Konformitätsbewertungsverfahren. Um unnötige Handelshemmnisse zu verhindern, dürfen sie nur insoweit den Handel beeinträchtigen als dies zum Erreichen eines legitimen Ziels notwendig ist. Als legitime Ziele nennt Art. 2.2 TBT-Übereinkommen in einer nicht abschließenden Liste, die nationale Sicherheit, den Schutz der menschlichen Gesundheit sowie den Schutz von Tieren und Pflanzen oder der Umwelt. Damit greift das TBT-Übereinkommen auf die gleichen Schutzgüter zurück, die in Art. XX GATT 1994 zur Rechtfertigung genannt werden.
- Entsprechend dem Ziel des TBT-Übereinkommens, den internationalen Handel durch die internationale Harmonisierung zu fördern, sind die WTO-Mitgliedstaaten nach Art. 2.4 TBT-Übereinkommen verpflichtet, einschlägige schon bestehende oder unmittelbar in der Entstehung befindliche internationale Normen als Grundlage für ihre technischen Vorschriften zu verwenden („based on the international standard“). Eine entsprechende Regelung enthält Art. 5.4 für das Konformitätsbewertungsverfahren.
- Nach Art. 6.1 TBT-Übereinkommen sind die WTO-Mitgliedstaaten verpflichtet, Konformitätsbewertungsverfahren anderer Mitglieder anzuerkennen, auch wenn diese von dem eigenen abweichen. Die anderen Mitglieder müssen allerdings gewährleisten können, dass durch das Verfahren die inländischen Normen und technischen Vorschriften eingehalten werden.
- Die Produktkriterien in technischen Vorschriften sollen sich nach Art. 2.8 TBT-Übereinkommen wenn immer möglich an Produktleistungen orientieren denn nach

²²³ Van den Bossche/Schrijver/Faber, S. 149.

der Produktgestaltung oder -beschreibung. Dieser Vorrang ist nach Anhang 3I TBT-Übereinkommen auch bei Normen anzuwenden.

- Bei der Einführung von technischen Vorschriften sind die Transparenzvorgaben des TBT-Übereinkommen einzuhalten. Durch ein Notifizierungsverfahren, das alle Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) verpflichtet, den anderen Mitgliedern über das WTO-Sekretariat ihre Entwürfe von technischen Vorschriften oder Konformitätsbewertungsverfahren zu übermitteln, soll die Transparenz sichergestellt werden. Allen Vertragsparteien und den Wirtschaftsakteuren wird damit Einblick in die von den übrigen Parteien geplanten technischen Vorschriften und Konformitätsbewertungsverfahren verschafft, bevor sie angenommen werden. Entsprechende Vorschriften enthält das TBT-Übereinkommen für Normen und Konformitätsbewertungsverfahren.²²⁴

3.7.2 GATT 1994

Geprüft wird, ob ein freiwilliges Allgemeines Nachhaltigkeits Siegel in Deutschland gegen:

- Art. I:1 (Meistbegünstigungsklausel) GATT 1994 oder
- Art. III:4 (Diskriminierungsverbot, durch Gleichstellung ausländischer mit inländischer Ware) verstößt.

3.7.2.1 Verstoß gegen Art. I:1 GATT 1994

Ein Verstoß gegen die Meistbegünstigungsklausel des Art. I:1 GATT 1994 liegt dann vor, wenn ein Hersteller aus einem Staat das Allgemeine Nachhaltigkeits Siegel für sein Produkt in Deutschland erwerben kann, während ein Hersteller aus einem anderen Staat dies nicht kann. Eine solche unterschiedliche Behandlung von Herstellern aus verschiedenen Staaten, die an das Herkunftsland anknüpft und nicht an die Einhaltung der Anforderungen des Siegels, ist für das Allgemeine Nachhaltigkeits Siegel nicht ersichtlich. Unter diesen Voraussetzungen liegt kein Verstoß gegen Art. I:1 GATT 1994 vor.

3.7.2.2 Verstoß gegen Art. III:4 GATT 1994

Art. III:4 GATT 1994 hat zum Ziel, importierte Produkte, sobald sie den heimischen Markt erreicht haben, nicht gegenüber Produkten von Inländern zu benachteiligen, also gleiche Wettbewerbsbedingungen für importierte und heimische Produkte zu gewährleisten (Inländergleichbehandlung). Art. III:4 GATT 1994 lautet:

„Die Erzeugnisse des Gebietes eines Vertragspartners, die in das Gebiet eines anderen Vertragspartners eingeführt werden, sollen keiner ungünstigeren Behandlung unterworfen werden, als sie gleichartigen Erzeugnissen einheimischen Ursprungs in Bezug auf alle Gesetzesbestimmungen, Verwaltungsanordnungen oder Vorschriften bezüglich des Verkaufs, des

²²⁴ Für „Normen“ festgelegt in Anhang 3 L, M, N und O des TBT-Übereinkommens und für „Konformitätsbewertungsverfahren“ in Art. 5.6, 5.7 5.8 und 5.8.

Verkaufsangebotes, des Ankaufs, der Beförderung, Verteilung und Verwendung dieser Erzeugnisse auf dem inneren Markt gewährt wird.“²²⁵

Zu prüfen ist, ob durch die Vergabe eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels ausländische Produkte ohne Nachhaltigkeitssiegel gegenüber vergleichbaren deutschen Produkten mit einem Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel benachteiligt werden. Für einen Verstoß gegen Art. III:4 GATT 1994 müssen drei Voraussetzungen kumulativ vorliegen:

1. „Regelungen“, die sich auf den Verkauf oder die Nutzung von Produkten in einem Staat auswirken,
2. Ähnliche oder vergleichbare Waren (like-products) und
3. Benachteiligung des importierten Produkts gegenüber einem einheimischen Produkt („no less favourable treatment“)

3.7.2.2.1 Verkaufs- oder nutzungsbezogene „Regelungen“

Der Begriff „Regelungen“ wurde von den WTO-Panels sehr weit definiert und umfasst alle Maßnahmen, welche die Wettbewerbsbedingungen verändern können. Dazu zählen neben inhaltlichen/materiellen Regelungen auch prozessuale/formelle Regelungen, wenn diese Auswirkungen auf den innerstaatlichen Handel mit importierten Produkten haben.²²⁶ Auch nichtstaatliche Anforderungen (engl. „requirements“) können dem Art. III:4 GATT 1994 unterliegen, wenn eine enge Verbindung zwischen der privatrechtlichen Maßnahme und der staatlichen Maßnahme besteht.²²⁷ Bei der Einführung eines staatlich administrierten Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels werden sowohl inhaltliche als auch prozessuale Regelungen im Sinne der Vorgabe des WTO-Panels berührt. So sollen staatliche Vorgaben sowohl für die Vergabekriterien als auch das Vergabeverfahren durch private Institutionen eingeführt werden. Die Vergabe des Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels kann potenzielle Auswirkungen auf den Wettbewerb haben, wenn Produkte mit einem solchen Siegel von den Konsumenten z.B. als umweltfreundlicher eingestuft werden und damit verkaufsfördernder wirken.

3.7.2.2.2 Ähnliche oder vergleichbare Waren (like-products)

Für die Beurteilung, ob Produkte mit einem Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel, bei deren Herstellung Umweltkriterien und soziale Kriterien (wie z.B. die ILO-Kernarbeitsnormen) eingehalten wurden, und Produkten ohne ein Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel als vergleichbare Waren anzusehen sind, sprechen Gemeinsamkeiten bei den folgenden Kriterien²²⁸:

²²⁵ “The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use.”

²²⁶ Bericht des GATT Panel, Italy – Agricultural Machinery, Rn. 12; Bericht des GATT Panel, US – Section 337, Rn. 5.10.

²²⁷ Bericht des Panel, Canada – Autos, Rn. 10.106-10.107.

²²⁸ Working Party report on Border Tax Adjustments, BISD 18S/97, adopted on 2 December 1970, para 18; Japan - Taxes on Alcoholic Beverages, Report of the Appellate Body, adopted on 1 November 1996, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, p. 20; European Communities – Measures Affecting As-

- die physikalischen Produkteigenschaften,
- die letztendliche Verwendung eines Produkts in einen bestimmten Markt,
- die Konsumentenpräferenzen und -gewohnheiten und
- die Zollklassifizierung.

Anzumerken ist, dass die Liste der vorgenannten Kriterien weder abschließend ist noch einer rechtlichen Vorgabe in GATT 1994 entspricht, sondern dass es sich um Hilfsmittel zur Ermittlung der Vergleichbarkeit von Produkten handelt.²²⁹

Es ist davon auszugehen, dass Nachhaltigkeitskriterien die z.B. die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen oder Umweltschutzaspekte beim Anbau von Rohstoffen betreffen als nicht-produktbezogene PPM einzustufen sind und als solche nicht zu unterschiedlichen physikalischen Produkteigenschaften oder unterschiedlichen Zollklassifizierungen führen.

Folglich lassen sich nur aufgrund der letztendlichen Verwendung eines Produkts in einem bestimmten Markt sowie unterschiedlicher Konsumentenpräferenzen und -gewohnheiten im Einzelfall argumentieren, dass es sich um unterschiedliche Waren handelt. Maßgeblich für die Bewertung ist, wie Produkte mit einem Nachhaltigkeitssiegel und ohne eine solches Siegel auf dem deutschen Markt behandelt werden, in welchem Wettbewerbsverhältnis sie zueinander stehen²³⁰ und ob die Konsumenten sie als unterschiedliche Produkte auffassen.²³¹ Eine abschließende Antwort kann ohne explizite Untersuchung dieser Fragen nicht gegeben werden. Allerdings deutet die Bereitschaft der Konsumenten, Produkte mit bestimmten Nachhaltigkeitsanforderungen oder sozio-ökonomischen Anforderungen (z.B. mit der Kennzeichnung „Fair Trade“ oder Forest Stewardship Council – „FSC“) zu kaufen und dafür auch durchaus einen höheren Preis zu zahlen, darauf hin, dass diese Produkte nicht mit ihren konventionellen Pendanten vergleichbar sind.

Festzuhalten ist, dass Produkte mit einem Nachhaltigkeitssiegel nicht zwingend mit ihren konventionellen Produkten vergleichbar sein müssen (keine „like-products“ sind). Davon ist zumindest bei einigen Produkten auszugehen (wie das „Fair-Trade“-Beispiel zeigt). Handelt es sich um verschiedenartige Waren, liegt kein Verstoß gegen Art. III:4 GATT 1994 vor.

3.7.2.2.3 Benachteiligung des importierten Produkts

Für einen Verstoß gegen Art. III:4 GATT 1994 muss schließlich ein importiertes Produkt, das kein Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel trägt, gegenüber einem vergleichbaren einheimischen Produkt mit einem solchen Siegel benachteiligt werden. Nicht jeglicher negativer Effekt stellt aber bereits eine Benachteiligung für das importierte Produkt dar. So reicht eine

bestos and Asbestos-Containing Products, Report of the Appellate Body, adopted on 5 April 2001, WT/DS135/AB/R, para 102.

²²⁹ Bericht des Appellate Body, European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products, angenommen am 5. April 2001, WT/DS135/AB/R, Rn. 102.

²³⁰ Vgl. Bericht des Appellate Body, EC - Asbestos, Rn. 99: "...a determination of "likeness" under Article III:4 is, fundamentally, a determination about the nature and extent of a competitive relationship between and among products".

²³¹ Vgl. Bericht des Appellate Body, EC-Asbestos, Rn. 99-100. UNCTAD, S. 40.

formell unterschiedliche Behandlung des importierten Produkts gegenüber dem einheimischen Produkt noch nicht für einen Verstoß aus.²³² Vielmehr muss die Regelung:

- ein importiertes Produkt stärker belasten als ein einheimisches Produkt und damit gleiche Wettbewerbsbedingungen für importierte Produkte und einheimische Produkte verhindern (de-facto-Diskriminierung)²³³ oder
- die stärkere Belastung ausdrücklich an die ausländische Herkunft der Produkte anknüpfen, d.h. die ungleichen Wettbewerbsbedingungen können nicht durch andere Faktoren oder Umstände erklärt werden, die nicht im Zusammenhang mit der ausländischen Herkunft stehen (de-iure-Diskriminierung).²³⁴

Zu vergleichen sind dabei nicht die Auswirkungen der Maßnahme auf einzelne Importe, sondern die Auswirkung auf die Gesamtheit der Importe mit der Gesamtheit der heimischen Produkte.²³⁵ Ferner kann eine Benachteiligung eines importierten Produkts in einem Aspekt nicht durch eine bevorzugte Behandlung in einem anderen Aspekt ausgeglichen werden, eine Art „summarische Betrachtung“ aller Vorschriften ist demnach nicht zulässig.²³⁶

Eine Diskriminierung könnte darin liegen, dass gerade Entwicklungsländer weder über das fachliche und administrative Wissen noch über die finanziellen Mittel für den Erwerb des Siegels in Deutschland verfügen.²³⁷ Ferner könnte die Benachteiligung dann entstehen, wenn eine Beteiligung anderer Länder (Entwicklungsländer) bei der Auswahl der Produktgruppen und der Erarbeitung von Kriterien für ein Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel nicht vorgesehen ist. Eine Untersuchung zu einer möglichen Diskriminierung beim „Blauen Engel“ und der „Europäischen Blume“ kommt zu dem Ergebnis, dass bei diesen beiden Umweltzeichen eine nennenswerte Diskriminierung weder bei der Auswahl der Produktgruppen und der Entwicklung der Vergabekriterien noch bei der Antragstellung zur Nutzung der Zeichen festgestellt werden konnte.²³⁸ Werden vergleichbare Verfahren beim Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel gewählt, ist ebenso keine Diskriminierung zu erwarten.

Allerdings könnte ein Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel eine Diskriminierung insofern hervorrufen, als die Einhaltung von Umweltkriterien und von sozialen Kriterien in wirtschaftlich

²³² Vgl. den Bericht des Appellate Body Korea – Various Measures on Beef, Rn. 135 ff.. Der Appellate Body hob damit die Entscheidung des Panels, wonach jegliche rechtliche Unterscheidung, die alleine aufgrund der Herkunft basiert, schon einen Verstoß gegen Art. III begründen sollte, auf (vgl. den Bericht des Panel, Korea – Various Measures on Beef, Rn. 6.27.

²³³ Bericht des GATT Panel, Canada – Provincial Liquor Boards (US), Rn. 5.12-5.14 und 5.30-5.31; Bericht des GATT Panel, US – Malt Beverages, Rn. 5.30; Bericht des Panel, US – Gasoline, Rn. 6.10; Bericht des Panel, Canada – Periodicals, 75; Bericht des Panel, EC – Bananas III, Rn. 7.179-7.180; Bericht des Panel, Japan – Film, Rn. 10.379.

²³⁴ Vgl. den Bericht des Appellate Body, Dominican Republic – Import and Sale of Cigarettes, Rn. 96; Bericht des Panel Report, EC – Biotech Products, Rn. 7.2514.

²³⁵ Bericht des Panel Report, US – Gasoline, Rn. 6.14.

²³⁶ Bericht des Panel, US – Gasoline, Rn. 6.14; Bericht des GATT Panel, US – Section 337, Rn. 5.14.

²³⁷ Landmann, Nationale Umweltzeichen im Zuge der Globalisierung von Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik S. 68.

²³⁸ Landmann, Nationale Umweltzeichen im Zuge der Globalisierung von Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik S. 69 ff..

entwickelten Ländern im Vergleich mit wirtschaftlich weniger weit entwickelten Ländern zu stärkeren wirtschaftlichen Belastungen der Produzenten aus Importländern führen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die rechtlichen Voraussetzungen und die Investitionen für eine nachhaltige Herstellung von Produkten in diesen Ländern erst noch geschaffen bzw. getätigt werden müssen.²³⁹ Ungleiche Wettbewerbsbedingungen können z.B. auch dann bestehen, wenn die Zertifizierung mit einem Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegel für ausländische Hersteller wesentlich aufwändiger und teurer wird als für einheimische Hersteller.

Im Ergebnis kann nicht ausgeschlossen werden, dass nach Deutschland importierte Produkte ohne Nachhaltigkeits Siegel gegenüber heimischen Produkten mit Nachhaltigkeits Siegel benachteiligt werden.

3.7.2.3 Rechtfertigung nach Art. XX GATT 1994

Der Verstoß einer Maßnahme gegen eine oder mehrere Regelungen des GATT 1994 begründet noch nicht per se eine Verpflichtung des WTO-Mitglieds diese Maßnahmen zurückzunehmen. Kann Deutschland begründen, dass eine der Ausnahmen des Art. XX GATT 1994 erfüllt ist, kann der Verstoß gegen das GATT 1994 gerechtfertigt werden.

Ein Eingriff in die Prinzipien des GATT 1994 ist nach Art. XX GATT 1994 gerechtfertigt, wenn:

- der Schutz eines der in Art. XX lit. a bis j GATT 1994 aufgezählten Rechtsgüter bezweckt ist und das Schutzgut ohne die Maßnahme davon betroffen wäre sowie
- die Berufung auf ein bestimmtes Rechtsgut mit dem sogenannten Chapeau vereinbar ist – also der übergreifenden Präambel des Artikel XX GATT 1994. Diese Prüfung dient dazu, eine rechtsmissbräuchliche Verwendung der Rechtsgüter zu verhindern.

3.7.2.3.1 Voraussetzungen von Art. XX lit. b GATT 1994

Die Rechtfertigung eines Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels für Produkte nach Art. XX lit. b GATT 1994 setzt voraus, dass dieses zum Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen notwendig ist. Es muss sich demnach um Regelungen handeln, deren Ziel der Schutz der vorgenannten Rechtsgüter ist und die Regelungen müssen zum Schutz der Rechtsgüter notwendig sein.²⁴⁰

Nachhaltigkeitsstandards in einem Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegel, die den Schutz des Grundwassers, der Biodiversität, der Bodennutzung, der Atmosphäre sowie die ILO-Kernarbeitsnormen betreffen, haben den Zweck, die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu schützen, so dass dieser Rechtfertigungsgrund angeführt werden kann.

²³⁹ Van den Bossche/Schrijver/Faber, S. 220 ff.

²⁴⁰ Bericht des Panel, United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/R, angenommen am 20. Mai 1996, abgeändert durch den Bericht des Appellate Body, WT/DS2/AB/R, Rn. 6.20; Bericht des Panel, European Communities – Conditions for the Granting Preferences to Developing Countries, WT/DS246/R, angenommen am 20. April 2004, abgeändert durch den Bericht des Appellate Body, WT/DS/246/AB/R, Rn. 7.179 und 7.199.

3.7.2.3.2 Voraussetzungen von Art. XX lit. g GATT 1994

Nach Art. XX lit. g GATT 1994 können Nachhaltigkeitsstandards in einem Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel gerechtfertigt sein, wenn diese „zur Erhaltung erschöpflicher Naturschätze“ dienen und sofern es im Zusammenhang mit Beschränkungen der inländischen Produktion oder Verbrauchs angewendet wird.²⁴¹

Der Begriff „erschöpfliche Naturschätze“ erfasst alle in der Natur vorkommenden und für den Menschen bedeutenden Ressourcen, ohne dass es darauf ankommt ob es sich um lebende oder unbelebte Ressourcen handelt.²⁴² „Erschöpflich“ ist eine Ressource dann, wenn sie nicht reproduzierbar ist und deshalb dem Prinzip der Nachhaltigkeit unterliegt.²⁴³ Dabei steht der Einstufung als erschöpfliche Ressource nicht entgegen, dass sie der natürlichen Regeneration unterliegt.²⁴⁴ Der Auslegung des Appellate Body im Fall US-Shrimps/Turtle folgend, sind auch lebende natürliche Naturschätze erschöpflich und fallen unter den Anwendungsbereich des Art. XX lit. g GATT 1994. Nach dieser Auslegung sind nicht nur bestimmte Naturschätze erfasst, sondern prinzipiell alle lebenden und nichtlebenden Naturschätze. Zu den unbelebten Naturschätzen wurden bereits Bodenschätze gerechnet, zu den lebenden Naturschätzen z.B. Pflanzenarten und Tiere sowie saubere Luft.²⁴⁵

Das Vorhandensein von sauberem Grund- und Oberflächenwasser ist nach der obigen Definition ebenso als erschöpflicher Naturschatz i. S. v. Art. XX lit. g GATT 1994 zu bewerten wie die „Verminderung von Treibhausgasen“ in der Atmosphäre oder der Erhalt der Bodenqualität.

Rechtlich ungeklärt ist, ob Maßnahmen, die nur abstrakt die Biodiversität schützen, unter den Begriff „erschöpfliche Naturschätze“ fallen, wie z.B. der Schutz der Biodiversität ohne Bezug zu einer bestimmten Fläche oder Spezies.²⁴⁶ Bei ökologischen Nachhaltigkeitskriterien, die konkrete Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität beschreiben, liegt aber gerade keine abstrakte Maßnahme vor. Die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien zielt auf den Schutz von bestimmten Flächen, die auf den Erhalt der biologischen Vielfalt und damit den Schutz von bedrohten Tier- und Pflanzenarten Einfluss haben, ab. Erschöpflich ist eine Ressource auch, wenn sie nicht künstlich vermehrt werden kann.²⁴⁷ So wurden von mehreren WTO-Penals auch Tierarten, die nicht unmittelbar vom Aussterben bedroht waren, als erschöpfliche Naturschätze angesehen.²⁴⁸ Lebewesen können damit bereits dann als erschöpfliche Ressource bewertet werden, wenn ihr Vorkommen nachweisbar rückläufig ist.²⁴⁹ Nachhaltig-

²⁴¹ Vgl. zu Art. XX lit. b und g GATT 1994 auch Lell, Umweltbezogene Produktkennzeichen im deutschen, europäischen und internationalem Recht S. 174 und Karpenstein/Werres, Staatliche Unterstützung für regionale Produkte S. 115 ff..

²⁴² Vgl. Bericht des Appellate Body, US-Shrimps Rn 128 ff. Da mit den Arbeitsschutznormen nicht der Erhalt erschöpflicher Naturschätze bezweckt wird, kann die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen als Nachhaltigkeitskriterium nicht nach Art. XX lit. g gerechtfertigt werden und wird hier nicht geprüft.

²⁴³ Bericht des Appellate Body, US-Shrimps Rn. 129.

²⁴⁴ Bericht des Appellate Body, US-Shrimps Rn. 128.

²⁴⁵ Panel report US Gasoline, Rn 6.37, Panel report Canada, Hering, Rn 4.4.

²⁴⁶ Hermann/Weiß/Ohler, Rn. 530.

²⁴⁷ Schmidt/Kahl, Rn. 132.

²⁴⁸ Bericht des Panel, US – Canadian Tuna, Rn. 4.9; and Canada – Herring and Salmon, Rn. 4.4.

²⁴⁹ Diem, S. 82.

keitskriterien, die auf den Schutz der Biodiversität abstellen, dienen der „Erhaltung erschöpflicher Naturschätze“ und können nach Art. XX lit. b GATT 1994 gerechtfertigt sein.

Zur Frage, ob von der Regelung auch der Schutz von Naturschätzen erfasst wird, die sich außerhalb der Gesetzgebungshoheit des Staates befinden siehe den nächsten Abschnitt.

3.7.2.3.3 Problematik des Schutzes extraterritorialer Schutzgüter

Umstritten ist, ob die Rechtfertigung mit dem Gesundheitsschutz von Menschen sowie zum Schutz von Flora und Fauna auf das Hoheitsgebiet des Staates begrenzt ist, der die Maßnahme erlassen hat, oder auch den Schutz dieser Rechtsgüter in anderen Staaten (z.B. auf dem Territorium des Exportlandes) umfassen kann.²⁵⁰ Letztlich stellt sich also die Frage, ob Staaten Schutzziele definieren und Rechtsgüter schützen können, die außerhalb ihres Hoheitsgebiets liegen.²⁵¹

Das Panel hat zu dieser Frage bislang keine eindeutige Aussage getroffen: In seinen Entscheidungen US-Tuna I und US-Tuna II kam es zu entgegen gesetzten Ansichten, außerdem verfolgte das Panel in der Tuna-II-Entscheidung keine so restriktive Auslegung wie noch bei Tuna I.²⁵²

Im Fall US-Shrimp/Turtle hat der Appellate Body die Zulässigkeit extraterritorialer Maßnahmen ausdrücklich offen gelassen und lediglich einen „ausreichenden Zusammenhang“ („sufficient nexus“) zwischen dem Schutzgut und dem Territorium des Staates, der die Maßnahme erlässt, gefordert.²⁵³

Dies bedeutet für ein deutsches Nachhaltigkeits Siegel, das Nachhaltigkeitsstandards beim Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer, dem Schutz des Grundwassers, einer nachhaltigen Bodennutzung und der Biodiversität auf dem Staatsgebiet des Exportstaates vorsieht, dass der Ausnahmetatbestand des Art. XX lit. b GATT 1994 nicht anwendbar ist. Hier handelt es sich um Schutzgüter, die in hohem Maß „nur“ das Gebiet des Exportstaates betreffen.²⁵⁴

Anders ist ein Nachhaltigkeitsstandard zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen. Dieser dient dem globalen Schutz der Atmosphäre, da Treibhausgase unabhängig vom Entstehungsort zur Erwärmung der Erdatmosphäre führen. Damit ist bei der Begrenzung der Treibhausgase in einem anderen Staat ein ähnlich „ausreichender Zusammenhang“ („sufficient

²⁵⁰ Vgl. WI/IFEU/FUER, S. 156.

²⁵¹ Epiney, DVBI 2000, S. 77.

²⁵² Bericht des Panels United States – Restrictions on Imports of Tuna, DS 21/R (abgekürzt: US-Tuna I) ILM 1991, S. 1298 ff. sowie den Bericht des Panels United States – Restrictions on Imports of Tuna (abgekürzt: US-Tuna II), ILM 1994, S. 839 ff.

²⁵³ Bericht des Appellate Body im Fall US-Shrimp/Turtle vom 12. Oktober 1998, Rn. 133. Dieser Zusammenhang bestand nach Ansicht des Appellate Body deshalb, weil die Meeresschildkröten bei ihren Wanderungen auch durch die Hoheitsgewässer der USA ziehen.

²⁵⁴ Anderer Auffassung wohl: Epiney, DVBI 2000, S. 77, die den Anwendungsbereich von Art. XX lit. b und g GATT 1994 weit versteht mit dem Hinweis darauf, dass aufgrund der vielfältigen Wechselwirkungen und der Komplexität des ökologischen Systems zumindest potenziell jede Umweltbelastung auch andere Staaten betrifft.

nexus“) zu dem Staatsgebiet von Deutschland vorhanden, wie im Fall US-Shrimp/Turtle für das Staatsgebiet der USA.²⁵⁵

Nach den dargestellten Entscheidungen des WTO-Panels ist der Schutz von extraterritorialen Schutzgütern durch nationale Maßnahmen zulässig, wenn:

- der Schutz eines globalen Umweltguts bezweckt ist,
- der nationale Umweltstandard dem anderen Vertragsstaaten nicht aufgezwungen wird und
- eine Konvention zum Schutze der jeweiligen Ressource existiert.

Als Ergebnis kann festgehalten werden: Insofern in einem Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel Standards gesetzt werden, die den Schutz von Umweltgütern außerhalb Deutschlands bezwecken, ist dies zulässig, wenn es sich um ein globales Umweltgut handelt, wie z.B. dem Klimaschutz. Beim Klimaschutz existiert mit dem Kyoto-Protokoll eine internationale Konvention zu dessen Schutz und da es sich beim Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel um ein freiwilliges Label handelt wird der Standard anderen Staaten nicht aufgezwungen. Handelt es sich um ein lokales Umweltgut, wie z.B. den Schutz des Bodens, ist diese Voraussetzung nicht erfüllt.

3.7.2.3.4 Voraussetzungen von Art. XX lit. d GATT 1994

Ein verbraucherschützender Rechtfertigungsgrund ist mit Art. XX (d) GATT ansatzweise in das Welthandelsrecht aufgenommen worden. Dann sind Maßnahmen, „die zur Anwendung von Gesetzen oder sonstigen Vorschriften erforderlich sind, einschließlich der Bestimmungen über die Verhinderung irreführender Praktiken“ erlaubt. Die Regelung kann als Rechtfertigungsgrund für verbraucherschützende Aspekte eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels angewendet werden.

3.7.2.3.5 Verhältnismäßigkeit

Neben den zuvor erläuterten Voraussetzungen der Rechtfertigungsgründe in Art. XX GATT 1994 ist bei allen Rechtfertigungsgründen als weitere Merkmal zu prüfen, ob die Regelung zum Schutz der Rechtsgüter „notwendig“ ist. Zur Bestimmung der Notwendigkeit haben sich die folgenden Kriterien in den Entscheidungen des Appellate Body herausgebildet:

- Das mit der Frage der Notwendigkeit verbundene Schutzniveau beim Rechtsgüter-schutz obliegt dem regelnden WTO-Mitglied. Andere WTO-Mitglieder können das festgeschriebene Schutzniveau selbst nicht in Frage stellen, sondern können nur anführen, dass die Maßnahme nicht notwendig ist, um das Schutzniveau zu erreichen.²⁵⁶
- Für die Beurteilung der Notwendigkeit einer Maßnahme spielt die Wichtigkeit des damit verfolgten Schutzgutes und die zum Schutz ergriffene Maßnahme eine Rolle.

²⁵⁵ Vgl. die ausführliche Diskussion zu produktionsbezogenen Kriterien im Rahmen der Rechtfertigung nach Art. XX GATT 1994 bei Umweltzeichen in Lell, Umweltbezogene Produktkennzeichen im deutschen, europäischen und internationalem Recht S. 176 ff..

²⁵⁶ Bericht des Appellate Body, EC – Asbestos, Rn. 168.

Beim Schutz besonders wichtiger Rechtsgüter sind danach Alternativmaßnahmen nur dann zumutbar, wenn diese das gleiche Schutzniveau erreichen.²⁵⁷

- Eine Regelung ist notwendig, wenn es keine gleich geeignete Maßnahme gibt, die das Regelungsziel genauso gut erreicht und gleichzeitig den Handel weniger stark beeinträchtigt wie z.B. ein Verbot.²⁵⁸

Wird bei den Umweltstandards für das Allgemeine Nachhaltigkeits Siegel ein hohes Schutzniveau vorgeschrieben, können andere WTO-Mitglieder dieses Niveau selbst nicht in Frage stellen.²⁵⁹ Ob ein Allgemeines Nachhaltigkeits Siegel zum Schutz der Rechtsgüter notwendig ist, kann allerdings überprüft werden. Ein Allgemeines Nachhaltigkeits Siegel, das freiwillig ist, ist sicherlich eine weniger restriktivste Form der Handelsbeschränkung als Verwendungsbeschränkungen oder Importverbote für Produkte, die nicht den Anforderungen eines Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels entsprechen. Noch weniger handelsbeschränkend wären demgegenüber freiwillige Selbstverpflichtungen der Unternehmen, in den Produktbereichen, die von einem Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegel erfasst werden. Selbstverpflichtungen sind aber nur dann gleich wirksam, wenn sie auch den gleichen Beitrag zum Schutz der Rechtsgüter wie ein Allgemeines Siegel liefern. Die gleiche Wirksamkeit ist nicht gegeben. Denn es ist höchst unwahrscheinlich, dass bei der Vielzahl, der von einem Nachhaltigkeits Siegel erfassten Produktbereiche, alle Unternehmen eine freiwillige Selbstverpflichtung eingehen. Zudem ist die Vorgabe und Kennzeichnung der Produkte, die sich freiwillig einem Siegel angeschlossen haben, für die Verbraucher, Konkurrenten und Kontrollstellen transparenter und überprüfbarer als eine freiwillige Selbstverpflichtung. Der Schutz der Rechtsgüter wäre bei Selbstverpflichtungen nicht gleich wirksam.

3.7.2.3.6 Missbrauchsverbot nach dem Chapeau

Auch wenn eine Maßnahme dem Schutz der Rechtsgüter in Art. XX lit. a bis j GATT 1994 dient, darf sie nicht dem im Chapeau des Art. XX GATT 1994 angesiedelten Missbrauchsverbot zuwiderlaufen. Dieses soll verhindern, dass eine Maßnahme zu einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung oder einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels zwischen Staaten führt, in denen gleiche Verhältnisse bestehen. Zur Ausgestaltung des Missbrauchsverbots hat der Appellate Body im Fall US-Shrimp/Turtle²⁶⁰ verschiedene Anforderungen aufgestellt. Danach können sowohl die rechtliche Ausgestaltung als auch die tatsächliche Anwendung einer Maßnahme missbräuchlich sein.²⁶¹

Der Appellate Body benannte im Fall US-Shrimp/Turtle die Umstände, aufgrund derer eine Maßnahme als ungerechtfertigte Diskriminierung anzusehen ist:

- Ein Staat, der für den Import eines Produkts nicht-produktbezogene Maßnahmen erlässt, muss dem Exportstaat Spielraum für eigene politische Lösungen lassen.²⁶² Der

²⁵⁷ Bericht des Appellate Body, EC – Asbestos, Rn. 172.

²⁵⁸ Vgl. Korea – Various Measures on Beef, Rn. 165; EC – Tariff Preferences, Rn. 7.211.

²⁵⁹ Vgl. EC-Asbestos, Rn 164.

²⁶⁰ Bericht des Appellate Body US-Shrimps, WT/DS58/AB/R.

²⁶¹ Bericht des Appellate Body, US-Shrimps, Rn C 1.16.

²⁶² Bericht des Appellate Body, US-Shrimps, Rn. C 2.29.

Exportstaat muss also die Freiheit in der Wahl des Mittels haben mit dem er den entsprechenden Rechtsgüterschutz erreichen will, solange diese Gleichwertig sind. Wie der Nachweis der Gleichartigkeit in der Praxis zu erbringen ist, ist bislang ungeklärt.²⁶³ Sicherlich ist ein gewisser Aufwand zur Überprüfung der Gleichartigkeit von ausländischen Produktionsmethoden zumutbar.²⁶⁴ Hilfreich zur Vermeidung einer Diskriminierung ist es, die Nachhaltigkeitskriterien im Allgemeinen Nachhaltigkeitsiegel nicht absolut vorzugeben, sondern als Zielnormen auszugestalten. Das bedeutet, dass zwar ein zu erreichendes Umweltziel vorgegeben wird (z.B. eine Einsparung von Kohlenstoffdioxid), aber nicht wie dieses Ziel zu erreichen ist (z.B. durch Einsparung von Kohlenstoffdioxid bei der Herstellung des Produkts oder beim Transport des Produkts).

- Der Appellate Body konstatierte auch eine willkürliche Diskriminierung, wenn der Importstaat nicht zunächst eine vertragliche Einigung mit den betroffenen Exportstaaten sucht, sondern unilateral handelt.²⁶⁵ Welchen Grad der Versuch einer Verständigung erreichen muss (ernsthafte Bemühen, Ablehnung nach Aufnahme der Verhandlungen, etc.) führte der Appellate Body jedoch nicht abschließend aus und ist nicht geklärt. Bei einseitigen Kennzeichnungsregeln wurde eine solche Verständigung von den WTO-Streitschlichtungsorganen nicht gefordert.²⁶⁶ Der Grund hierfür könnte darin liegen, dass sie relativ wenig handelsbeschränkende Wirkung entfalten. Zudem dürften die Kennzeichnungsbedürfnisse der Verbraucher in jedem Land unterschiedlich sein.²⁶⁷

Im Ergebnis ist die Berufung auf die Rechtfertigungsgründe des Art. XX GATT 1994 für die Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeitsiegels zulässig, wenn die vorgenannten Voraussetzungen des Chapeau beachtet werden.

3.7.3 GATS 1995

Da das Allgemeine Nachhaltigkeitsiegel neben Waren auch für Dienstleistungen angewendet werden soll, sind die Regelungen des „Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen“²⁶⁸ (im Folgenden abgekürzt: GATS 1995) zu prüfen. In Abgrenzung zum GATT 1994, das für den freien Warenverkehr gilt, soll mit dem GATS 1995 der Handel mit Dienstleistungen vor Maßnahmen der Mitglieder geschützt werden. Der Begriff der Dienstleistungen erfasst „jede Art von Dienstleistungen in jedem Sektor“; ausgenommen sind

²⁶³ Ginzky, ZUR 1999, S. 221.

²⁶⁴ Bericht des Appellate Body, United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, 29. Januar 1996 WT/DS2/R, abgedruckt in: 35 I.L.M. 274 (1996).

²⁶⁵ Bericht des Appellate Body, US-Shrimps, Rn. C 2.29.

²⁶⁶ US-Tuna I, Rn. 5.42.

²⁶⁷ Lell, Ottmar, Umweltbezogene Produktkennzeichnungen im deutschen europäischen und internationalen Recht, S. 186.

²⁶⁸ Die multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986- 1994) - Anhang 1 - Anhang 1B - Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (WTO) WTO, ABI. EU L 336 vom 23.12.1994, S. 191.

Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden (nach Art. 1 GATS 1995). Erfasst wird vom Anwendungsbereich des GATS 1995 der Handel mit Dienstleistungen:

- aus dem Hoheitsgebiet eines Mitglieds in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds (z.B. Bankdienste, die per Post oder Telekommunikation grenzüberschreitend erbracht werden);
- im Hoheitsgebiet eines Mitglieds an den Dienstleistungsnutzer eines anderen Mitglieds (z.B. bei einem Touristen im Ausland);
- durch einen Dienstleistungserbringer eines Mitglieds mittels kommerzieller Präsenz im Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds (z.B. wenn eine deutsche Firma ein Hotel in einem Mitgliedsland betreibt);

Für diese Dienstleistungen schreibt GATS 1995 - ebenso wie GATT 1994 – vor, dass eine Inländergleichbehandlung (Art. III und XVII GATS 1995) und die Meistbegünstigung (Art. II:1 GATS 1995) einzuhalten sind. Hierzu kann auf die entsprechenden Ausführungen in Abschnitt 3.7.2 verwiesen werden.

3.7.4 Zwischenergebnis zu den internationalen Rahmenbedingungen

Ein Allgemeines Nachhaltigkeits Siegel, das zumindest teilweise staatlich administriert ist, ist als staatliche Maßnahme anzusehen und muss deshalb den WTO-rechtlichen Vorschriften genügen. Ein solches Siegel unterliegt als Norm im Sinn des TBT-Übereinkommens dessen Regelungen. Folgende Voraussetzungen sind danach einzuhalten:

- Der „Leitfaden für eine gute Praxis“ („Code of Good Practice“) in Anhang 3 TBT-Übereinkommen ist einzuhalten. Er enthält Vorgaben für die Erarbeitung, Annahme und Verwendung von Normen.
- Entsprechend dem Ziel des TBT-Übereinkommens, den internationalen Handel durch die internationale Harmonisierung zu fördern, sind die WTO-Mitgliedstaaten nach Art. 2.4 TBT-Übereinkommen verpflichtet, einschlägige schon bestehende oder unmittelbar in der Entstehung befindliche internationale Normen als Grundlage für ihre technischen Vorschriften zu verwenden. Eine entsprechende Regelung enthält Art. 5.4 für das Konformitätsbewertungsverfahren.
- Die Produktkriterien in Normen sollen sich nach Anhang 3 I TBT-Übereinkommen wenn immer möglich an Produktleistungen orientieren, denn nach der Produktgestaltung oder -beschreibung.
- Nach Art. 6.1 TBT-Übereinkommen sind die WTO-Mitgliedstaaten verpflichtet, Konformitätsbewertungsverfahren anderer Mitglieder anzuerkennen, auch wenn diese von dem eigenen abweichen. Die anderen Mitglieder müssen allerdings gewährleisten können, dass durch das Verfahren die inländischen Normen und technischen Vorschriften eingehalten werden.
- Bei der Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels muss der Bundesgesetzgeber die Transparenzvorschriften des TBT-Übereinkommens beachten.

Im Hinblick auf mögliche Verstöße der Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels gegen Vorschriften des GATT 1994 kommt die Prüfung zu dem Ergebnis:

Ein freiwilliges staatlich administriertes Nachhaltigkeitssiegel, das keinerlei Vorteile bei der Anwendung und Nachteile bei Nichtanwendung enthält, verstößt nicht gegen Art. 1:I GATT 1994 (bei Dienstleistungen entsprechend Art. II:1 GATS 1995).

Ob die Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels gegen die in Art. III:4 GATT 1994 geregelte Inländergleichbehandlung verursacht, ist mit einigen Unsicherheiten behaftet und lässt sich nur anhand des jeweiligen Produkts und der dafür geltenden Nachhaltigkeitsstandards bestimmen. Eine Voraussetzung, die für einen Verstoß spricht ist, dass das Nachhaltigkeitssiegel potenzielle Auswirkungen auf den Wettbewerb haben kann, wenn Produkte mit einem solchen Siegel von den Konsumenten z.B. als umweltfreundlicher eingestuft werden und das Siegel damit verkaufsfördernd wirkt. Eine Diskriminierung liegt aber nur vor, wenn es sich um vergleichbare Produkte handelt. Maßgeblich für die Bewertung ist, wie Produkte mit einem Nachhaltigkeitssiegel und ohne eine solches Siegel auf dem deutschen Markt behandelt werden, in welchem Wettbewerbsverhältnis sie zueinander stehen und ob die Konsumenten sie als unterschiedliche Produkte auffassen. Da es dafür keine allgemeingültigen Kriterien gibt, sind für einen Verstoß jeweils die Einzelfallverhältnisse zu betrachten. Schließlich ist fraglich, ob durch das Nachhaltigkeitssiegel eine Benachteiligung eines importierten Produktes ohne Siegel gegenüber einem heimischen Produkt mit Siegel erfolgt. Die Benachteiligung könnte darin liegen, dass insbesondere Produkte aus Entwicklungsländern es schwerer haben könnten, die Nachhaltigkeitskriterien zu erfüllen.

Liegt in der Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels ein Verstoß gegen Art. III:4 GATT 1994 vor, so kann er aber durch Gründe des Umwelt- und Verbraucherschutzes nach Art. XX lit. b, d und g GATT 1994 gerechtfertigt sein. Ein besonderes Problem stellen dabei Kriterien für ein Nachhaltigkeitssiegel dar, die dem Schutz von extraterritorialen Schutzgütern dienen, wie dies bei produktionsbezogenen Vorgaben der Fall sein kann. So ist der Schutz von extraterritorialen Schutzgütern durch nationale Maßnahmen zulässig, wenn:

- der Schutz eines globalen Umweltguts bezweckt ist,
- der nationale Umweltstandard dem anderen Vertragsstaaten nicht aufgezwungen wird und
- eine Konvention zum Schutze der jeweiligen Ressource existiert.

Nachhaltigkeitskriterien im Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel, die den Klimaschutz betreffen, führen zu keinem Verstoß gegen Art. III:4 GATT 1994 da sie durch Art. XX GATT 1994 gerechtfertigt sind. Sollen Kriterien zum Schutz von lokalen Rechtsgütern, wie z.B. dem Bodenschutz aufgenommen werden, lässt sich ein Verstoß nach den vorgenannten Kriterien nicht mit Art. XX GATT 1994 rechtfertigen.

3.8 Zusammenfassung der Rahmenbedingungen für ein Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel

Die Einführung eines fakultativen Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels ist rechtlich möglich. Je nach Handlungsoption kann entweder die Weiterentwicklung des bestehenden Blauen Engels oder die Einführung eines neuen Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels vorteilhafter sein. Bei der Institutionalisierung bietet sich aus wettbewerbsrechtlicher Sicht eine öffentlich-rechtliche Grundlage zur Festschreibung der Vergabekriterien an.

Weder aus verfassungsrechtlicher noch aus europarechtlicher Sicht gibt es Vorschriften, die der Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels widersprechen. Für die Einführung ist ein Bundesgesetz notwendig. Es bestehen ferner welthandelsrechtliche Vorgaben, die zu beachten sind.

4. Kontroll- und Sanktionsinstrumente (AP 3)

Ein ganz anderer Ansatz, um auf die Labelvielfalt, die Intransparenz und das teilweise vorhandene „Greenwashing“ zu reagieren, wäre eine stärkere Regulierung der (bestehenden) fakultativen privaten Produktkennzeichen. Solche Maßnahmen könnten neben oder statt der Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels umgesetzt werden; sie steht nicht in direktem Zusammenhang mit einem solchen einheitlichen Siegel. Ein dahingehendes Konzept, genannt „Vertrauenslabelgesetz“, wurde von der Verbraucherkommission Baden-Württemberg²⁶⁹ vorgeschlagen,²⁷⁰ einem unabhängigen Expertengremium zur Beratung der Landesregierung Baden-Württemberg. Dieses Konzept setzt einen wichtigen Schwerpunkt insbesondere auf stärkere Kontrollen der Zeichengeber und -nehmer und weitreichendere Transparenz und Sanktionsmöglichkeiten bei der Vergabe von freiwilligen privaten Labeln. Dies wird vorliegend zum Anlass genommen, um im Folgenden verschiedene Sanktionsmöglichkeiten zur effektiveren tatsächlichen und rechtlichen Durchsetzung der Anforderungen an freiwillige Produktkennzeichen zu erörtern und einer rechtlichen Bewertung zuzuführen:

- Gesetzliche Vorgaben über Kontrollen des Zeichengebers bei der Vergabe eines Labels, dessen Unabhängigkeit und über die Kontrolldichte seiner nachlaufender Kontrollen (Abschnitt 4.1);
- Stichprobenhafte staatliche Überwachung der Einhaltung der Kennzeichen (Abschnitt 4.2);
- Verhängung von Strafen und Bußgeldern (Abschnitt 4.3);
- Ausweitung von Verbandsklagerechten (Abschnitt 4.4);
- Verbot der Verwendung von Nachhaltigkeitslabeln, wenn bestehende Gesetze des Verbraucher-, Umwelt oder Arbeitsschutzes aktuell nicht eingehalten werden oder in den letzten zurückliegenden Jahren nicht eingehalten wurden – auch wenn diese Gesetze selbst nicht vom Prüfumfang des entsprechenden Siegels umfasst sind (Abschnitt 4.5).

Das Arbeitspaket enthält zudem eine abschließende Bewertung der Sanktionsinstrumente (Abschnitt 4.6).

Dieses Arbeitspaket bewertet *nicht* mögliche Sanktionen für ein Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel, für welches der Staat die Vergabekriterien selbst aufstellt. So ist es denkbar, dass bestimmte Sanktionen gegenüber privaten Labeln rechtlich unzulässig wären (oder auch in tatsächlicher Hinsicht nicht effektiv durchsetzbar), aber bei einem Allgemeinen

²⁶⁹ Verbraucherkommission Baden-Württemberg, im Internet unter: <http://www.verbraucherkommission.de>, Stand: 15. Januar 2013.

²⁷⁰ Verbraucherkommission Baden-Württemberg, Vom Labelmissbrauch zu Vertrauenslabeln, 18. Februar 2011, http://www.verbraucherkommission.de/servlet/PB/show/2921742/11_02_18%20Empfehlungspapier%20Verbraucherkommission%20vom%20Labelmissbrauch%20zu%20Vertrauenslabeln.p, zuletzt abgerufen am 15. Januar 2013.

Nachhaltigkeitssiegel, bei welchem der Staat selbst die Vergabekriterien aufstellt, durchaus in Betracht kommen. Diesbezüglich wird auf Abschnitt 5.2 verwiesen.

4.1 Gesetzliche Vorgaben über die Kontrolle bei der Vergabe eines Labels, die Unabhängigkeit der vergebenden Stelle und über die Kontrolldichte nachlaufender Kontrollen

Der Verkehr erwartet von einem Gütezeichen nicht nur, dass dieses von einem neutralen Dritten nach festgelegten und transparenten Vorgaben nach einer Prüfung des ausgezeichneten Produkts vergeben wurde,²⁷¹ sondern knüpft an ein solches gleichzeitig die Erwartung, dass die Einhaltung der zu Beginn geprüften Kriterien auch durch anhaltende geeignete Kontrollen während der Dauer der Zeichennutzung durchgängig sichergestellt wird.²⁷²

Wie die grundlegenden Ausführungen in AP 1 gezeigt haben, existieren jedoch keine derartigen gesetzlichen Vorschriften, die den diesbezüglichen Erwartungen der angesprochenen Verkehrskreise für freiwillige Produktkennzeichen Rechnung tragen. Zwar verfolgt die UGP-Richtlinie, die auch den Bereich der Produktlabel betrifft, das Ziel, mittels der Vollharmonisierung des Rechts der Mitgliedstaaten einen einheitlichen Standard des Verbraucherschutzes in der Europäischen Union zu schaffen. Dieses Ziel wurde jedoch insofern verfehlt, als der Schutz seine Wirkung nur in Einzelfällen durch das Instrument der Rechtsprechung entfaltet. Diese auf Einzelfallentscheidungen ausgerichteten Wertungstatbestände des Lauterkeitsrechts bieten keinen einheitlichen Schutzzumfang, um die Erwartungen der Verkehrskreise zu erfüllen. Für bestimmte Produkt- oder Zeichengruppen kann ein gewisser Kontrollstandard nur richterlich festgesetzt werden. Dies wiederum setzt die Klageerhebung seitens eines nach dem UWG Anspruchsberechtigten voraus.

Die aufgezeigte Problematik besteht nicht nur bei privat vergebenen Gütezeichen. Auch hinsichtlich der bereits unter staatlicher Beteiligung vergebenen Gütesiegel lässt sich keine einheitliche Linie von Anforderungen finden. Dies zeigt sich schon am Beispiel der durchzuführenden Kontrollmaßnahmen. So sehen beispielsweise die Vergabegrundlagen des „Blauen Engels“ während der Dauer der Zeichennutzung keine weiteren Kontrollmaßnahmen seitens der „Zeichenvergabestelle RAL“ vor.²⁷³ Anders beim staatlich verliehenen „Bio-Siegel“²⁷⁴ und

²⁷¹ Zu den Verbraucherwartungen: u.a. Teufel/Fischer/Manhart, Indikatoren und Kriterien eines allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels, Kapitel 5.2.2.

²⁷² Siehe hinsichtlich der Kriterien: Teufel/Fischer/Manhart, Indikatoren und Kriterien eines allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels, Kapitel 3.2. Dort allerdings unter einem umfassenderen Blickwinkel, nicht alle Anforderungen sind rechtlich relevant. Dort werden genannt: Glaubwürdigkeit des Zeichens, anspruchsvolle, flexible und aktuelle Kriterien, Transparenz für die Stakeholder und Konsumenten sowie Verständlichkeit für Konsumenten.

²⁷³ Einzig der Zeichennehmer verpflichtet sich durch den mit dem RAL zu schließenden Zeichennutzungsvertrag, während der Laufzeit des Vertrags dessen Anforderungen vollumfänglich einzuhalten. Die Zeichennehmer werden nur auf eventuell vorliegende Verstöße gegen die Vergabevoraussetzungen überprüft, sofern zuvor ein entsprechender Hinweis von Konkurrenten, Verbrauchervereinigungen oder einzelnen Konsumenten erteilt wurden.

dem durch das Bundesland Bayern etablierten „Ökoqualität garantiert – Bayern“ verliehenen Gütezeichen, die beide ein ausdifferenziertes Kontrollsystem während der Dauer der Zeichennutzung vorsehen.²⁷⁵

Eine Möglichkeit, um die identifizierten Anforderungen an Produktkennzeichnungen zu erfüllen, wäre eine gesetzlich verbindliche Verpflichtung des Zeichengebers zur Durchführung von Kontrollen. Dabei ist zwischen der Kontrolle der Erfüllung der Vergabevoraussetzungen vor Vergabe des Labels und regelmäßigen Kontrollen während der Dauer der Zeichennutzung zu unterscheiden. Als Adressat einer solchen Regelung käme sowohl der Zeichengeber als auch -nehmer in Frage. Der Zeichennehmer insofern, als er verpflichtet werden könnte, die Einhaltung der Vergabekriterien über den gesamten Zeitraum der Zeichennutzung durch geeignete Selbstkontrollen und deren Nachweis zu garantieren. Des Weiteren könnte eine gesetzlich vorgeschriebene verpflichtende Neutralität der Vergabestelle in Betracht gezogen werden.

Wie die bisherigen Darlegungen in AP 1 gezeigt haben, existieren bisher keine entsprechenden Regelungen, die diese Anforderungen für alle fakultativen Produktkennzeichen gesetzlich festsetzen.

4.1.1 Vereinbarkeit mit der UGP-Richtlinie

Rechtlich problematisch ist die nationale Normierung dieser Anforderungen jedoch, als sie den Regelungsbereich der im AP 1 vorgestellten UGP-Richtlinie berühren.²⁷⁶ Diese zeichnet sich durch einen besonders weiten materiellen Anwendungsbereich aus, der alle Geschäftspraktiken erfasst, die unmittelbar mit der Absatzförderung, dem Verkauf oder der Lieferung eines Produkts an Verbraucher zusammenhängen.²⁷⁷ Darunter sind auch fakultative Produktkennzeichen zu fassen, welche eine Information über die ausgezeichneten Produkte an den Verbraucher darstellen sollen – unabhängig davon, ob sie von Unternehmern oder neutralen Dritten vergeben werden.

Wie unter Abschnitt 2.2.1.2.2 dargelegt, setzt die UGP-Richtlinie auch sowohl in Bezug auf durchzuführende Kontrollen als auch in Bezug auf die Neutralität der Vergabestelle einen lauterkeitsrechtlichen Standard. Ein Regelungsdefizit besteht jedoch deswegen, weil dieser

²⁷⁴ Durch das Öko-Kennzeichengesetz (ÖkoKennzG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 2009 (BGBl. I S. 78), das durch Artikel 29 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1934) geändert worden ist.

²⁷⁵ So verweist das Öko-Kennzeichengesetz – welches die Vergabegrundlage für das Bio-Siegel darstellt – hinsichtlich der Kontrollmechanismen auf Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91. Dieses beinhaltet in den Art. 27 ff. detaillierte Anforderungen an den zu etablierenden Kontrollstandard und verweist hierfür wiederum auf die Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

²⁷⁶ Siehe Kapitel 2.2.1.

²⁷⁷ EuGH, Urt. v. 14. Jan. 2010, C-304/08, NJW 2010 Rn. 39, 41 (Plus Warenhandels-gesellschaft), Klute, Die Entwicklung des Lauterkeitsrechts in den Jahren 2008 bis 2010, NJW 2010, S. 3280 (3281) unter Verweis auf dieses Urteil, ebenso: Namysłowska, Trifft die Schwarze Liste der unlauteren Geschäftspraktiken ins Schwarze? Bewertung im Lichte der EUGH-Rechtsprechung, GRUR Int 2010, S. 1033 (1034 f.) und Erwägungsgrund 4 der UGP-Richtlinie.

Standard jeweils im Einzelfall anhand von Generalklauseln festgelegt werden muss und deshalb für die Verkehrskreise nicht eindeutig und transparent genug ist. Es wird somit kein Schutzniveau gesetzt, an welchem sich alle Marktakteure allgemeingültig orientieren können und bei welchem ein Verstoß unmittelbare und vorhersehbare rechtliche Konsequenzen nach sich zieht.

Aufgrund der Vollharmonisierung müsste ein über die bisherige Rechtslage des UWG hinausgehender gesetzlich normierter Maßstab für Kontrollen und Neutralität der vergebenden Stelle jedoch mit dem Schutzniveau der UGP-Richtlinie identisch sein.

Dies erscheint aufgrund der strengen Rechtsprechung des EuGH in diesem Bereich nicht möglich. Denn der EuGH geht nicht nur von dem besonders weiten Anwendungsbereich der UGP-Richtlinie aus, sondern hat in seiner Rechtsprechung bereits mehrere nationale Regelungen wegen Verstoßes gegen sie aufgehoben:

- So wurde beispielsweise das deutsche Per-Se-Verbot der Koppelung von Preisaus-schreiben mit einem Warenerwerb nach § 4 Nr. 6 UWG alte Fassung ebenso aufge-hoben²⁷⁸ wie Koppelungsverbote Belgiens.²⁷⁹ Dass die Regelungen jeweils Ausnah-men vorsahen und die belgische Regelung nur eine Vermutung der Rechtswidrigkeit enthielt, die in jedem Einzelfall vor Gericht widerlegt werden konnte, stand dem nicht entgegen.²⁸⁰ Ein „kreativeres“ Vorgehen des Gesetzgebers mit entsprechenden ge-setzlichen Vermutungen dürfte sich somit auch für den Bereich der fakultativen Pro-duktenkennzeichen (Vermutung der Irreführung, wenn keine Kontrollen stattfinden oder die Neutralität nicht gewährleistet ist) als unzulässig erweisen.
- Ebenso erging es einer Regelung des polnischen Telekommunikationsgesetzes²⁸¹, welches untersagte, dass der Abschluss eines Vertrages über die Bereitstellung ei-nes DSL-Internetzugangs davon abhängig gemacht wird, dass der Endnutzer einen Vertrag über die Erbringung weiterer Dienste schließt. Obgleich Polen die UGP-Richtlinie nahezu 1:1 umsetzte,²⁸² wurde nicht nur das die Richtlinie umsetzende Ge-setz herangezogen und bewertet, sondern auch das Gesetz, welches nur einer spe-ziellen Materie, der Regulierung des Telekommunikationsmarktes, diene und somit nicht primär dem Verbraucherschutz oder dem Wettbewerb. Auch die Idee, dass man mit einem speziellen Gesetz über fakultative Produktkennzeichen (sog. „Vertrau-enslabelgesetz“) eine Regulierung schafft, welche jenseits der Umsetzung der UGP-Richtlinie eigene materielle Standards an Produktkennzeichen setzt, würde somit nicht vor einer Europarechtswidrigkeit der Regelung schützen.

²⁷⁸ EuGH, Urt. v. 14. Jan. 2010, C-304/08, NJW 2010 Rn. 39, 41 (Plus Warenhandels-gesellschaft).

²⁷⁹ EuGH, Urt. v. 23. April 2009, C-261/07 und C-299/07 (VTB-VAB und Galatea).

²⁸⁰ EuGH, Urt. v. 23. April 2009, C-261/07 und C-299/07 (VTB-VAB und Galatea), Rn. 59, hierzu auch: Namysłowska, Trifft die Schwarze Liste der unlauteren Geschäftspraktiken ins Schwarze? Bewertung im Lichte der EUGH-Rechtsprechung, GRUR Int 2010, S. 1033 (1038).

²⁸¹ EuGH, Urt. v. 11. März 2010, C-522/08 – (Telekomunikacja Polska).

²⁸² Namysłowska, Trifft die Schwarze Liste der unlauteren Geschäftspraktiken ins Schwarze? Bewertung im Lichte der EUGH-Rechtsprechung, GRUR Int 2010, S. 1033 (1035).

Gesetzlichen Vorgaben, die einerseits der UGP-Richtlinie entsprechen und andererseits eine bessere oder verbindlichere Regulierung durch materielle Anforderungen an fakultative private Produktkennzeichen ermöglichen, sind deshalb ausgeschlossen:

- Hinsichtlich der Neutralität der zeichenvergebenden Stelle würde dies nämlich bedeuten, dass ein Verbot von firmeneigenen Kennzeichen bezweckt wird. Die Richtlinie sieht jedoch ein Verbot solcher selbstgeschaffener Zeichen nur dann vor, wenn sie fälschlicherweise beim Verbraucher den Eindruck erwecken, sie seien von einer dritten Stelle vergeben worden. Werbeaussagen in Form eines Labels, die vom Verwender selbst erschaffen sind, sind also grundsätzlich zulässig. Eine Restriktion kann entsprechend den Bestimmungen der Richtlinie und der hierzu ergangenen Rechtsprechung nur insoweit vorgenommen werden, als der Verwender durch entsprechende Maßnahmen wie Kontrollen sicherzustellen hat, dass die von ihm getroffenen Aussagen auch den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen.²⁸³
- Entsprechendes gilt für die Kontrollen „neutraler“ Gütezeichen. Eine generelle Verpflichtung der Vergabestelle zu regelmäßigen Kontrollen kann gesetzlich nicht festgelegt werden. Denn eine solche würde das Verbot solcher Zeichen nach sich ziehen müssen, die diese Kriterien nicht erfüllen, jedoch nach der UGP-Richtlinie erlaubt wären (und auf dem Markt etabliert sind). Hier kann den Zeichennehmer nur die gleiche rechtliche Verantwortung treffen, wie den Nutzer firmeneigener Kennzeichen, nämlich den Wahrheitsgehalt der getroffenen Aussage bei Bedarf durch regelmäßige Kontrollen sicherzustellen.

Da die Richtlinie die Vollharmonisierung des Lauterkeitsrechts in den Mitgliedstaaten bezweckt, bleibt für eigenständige nationale Regelungen im Anwendungsbereich der Richtlinie somit kein Raum, auch nicht sofern sie sich nur an inländische Produzenten richten würde, es sich also um eine in anderen Fällen regelmäßig zulässige reine Inländerdiskriminierung²⁸⁴ handeln würde.

In Betracht kommt jedoch jenseits der gesetzlichen Regulierung einen rechtlich unverbindlichen Standard an fakultative Produktkennzeichen zu formulieren, welcher durch seine zunehmende Verbreitung schließlich den Standard für die Erwartungen der angesprochenen Verkehrskreise setzt. Diese Erwartungen können dann wieder in das Lauterkeitsrecht hineinwirken und somit mittelbar den Standard an fakultative Produktkennzeichen insgesamt erhöhen, da sich das Lauterkeitsrecht an diesen Erwartungen orientiert. Ein solcher Standard könnte beispielsweise durch Empfehlungen oder Vereinbarungen (Kodex) zwischen dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Wirtschafts- und Verbraucherschutzverbänden gesetzt werden. Dabei könnte aufbauend auf

²⁸³ Vgl. hierzu das oben besprochene Urteil des LG Stuttgart, Urt. v. 12. April 2006, Az: 42 O 8/06 KfH; Leitsatz abgedruckt in WRP 2006, 1156.

²⁸⁴ Eine Inländerdiskriminierung liegt in Fällen vor, in denen sich inländische Produzenten mangels grenzüberschreitendem Bezugs nicht auf Gewährleistungen des Art. 34 AEUV (Warenverkehrsfreiheit) bzw. Art. 56 AEUV (Dienstleistungsfreiheit) berufen können und sich somit einschränkenden nationalen Regelungen unterwerfen müssen, die für ausländische Produzenten aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nicht gelten. Dies ist beispielsweise durch die Vorgaben des Deutschen Reinheitsgebots für Bier der Fall (Näher Leible/T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 34 AEUV Rn. 34).

den ISO-Verordnungen über freiwillige Umweltkennzeichen ein weitergehender Standard für alle fakultativen Produktkennzeichen erarbeitet werden

4.1.2 Zulässigkeit einer nationalen Regelung trotz Vollharmonisierung

Es könnte nur in Betracht kommen, dass der nationale Gesetzgeber eine Ausnahmeregelung der EU-Verträge nutzt, um trotz der durch die Vollharmonisierung auferlegten Beschränkungen eine eigenständige Regelung zu erlassen. Nach Art. 114 Abs. 5 AEUV²⁸⁵ können Mitgliedsstaaten trotz ergangener Vollharmonisierung in engen Grenzen eigene nationale, von dem Schutzniveau der Richtlinie abweichende Regelungen treffen.²⁸⁶ Die Voraussetzungen dürften jedoch für eine Regulierung der Produktkennzeichen nicht zu erfüllen sein:

- Hierfür müsste die angestrebte Regelung aufgrund neuer, d.h. zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie noch nicht bekannten, wissenschaftlichen Erkenntnissen erforderlich erscheinen,
- die Regelung müsste zudem zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt ergehen sowie
- aufgrund eines spezifischen Problems des handelnden Mitgliedsstaats erfolgen.

Ein dementsprechender Antrag muss bei der Europäischen Kommission gestellt werden und ist von dieser binnen sechs Monaten zu beantworten.

Eine entsprechender Antrag auf eine Ausnahme dürfte hier schon allein daran scheitern, dass es sich bei einer Regulierung der Produktkennzeichen im Nachhaltigkeitsbereich nicht um Bestimmung zum „Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt“ handelt, sondern um Maßnahmen des Verbraucherschutzes, welche nicht unter die Ausnahmeregelung fallen.²⁸⁷ So hat die Kommission beispielsweise einen nationalstaatliche Bestimmungen Zyperns abgelehnt, welche die Verpflichtung enthielten, in Supermärkten genetisch veränderte Lebensmittel in eigens dafür bestimmten Bereichen auf speziellen Regalen getrennt von den nicht genetisch veränderten Produkten unterzubringen.²⁸⁸

Die unzureichenden Vorgaben an Produktkennzeichen dürften auch kein spezifisches Problem Deutschlands darstellen, sondern in mehreren Mitgliedsstaaten bestehen. Scheitert die Notwendigkeit der Regelung jedoch lediglich an letzterer Voraussetzung, hat die Kommission den Antrag als Anlass zu nehmen, die Richtlinie zu überprüfen und deren Schutzniveau bei Bedarf an die wissenschaftlichen Erkenntnisse anzupassen.

²⁸⁵ Art. 114 Abs. 5 AEUV lautet: „Unbeschadet des Absatzes 4 teilt ferner ein Mitgliedstaat, der es nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch das Europäische Parlament und den Rat beziehungsweise durch den Rat oder die Kommission für erforderlich hält, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, einzuführen, die in Aussicht genommenen Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Einführung der Kommission mit.“

²⁸⁶ Fischer, in: Lenz/Borchardt, Art. 114 AEUV Rn. 29 unter Bezugnahme auf: Entscheidung der Kommission 2006/255/EG v. 14. März 2006, ABI. L 92/12, Rn. 12 ff..

²⁸⁷ Fischer, in: Lenz/Borchardt, Art. 114 AEUV Rn. 28 m. w. N..

²⁸⁸ Entscheidung der Kommission 2006/255/EG v. 14. März 2006, ABI. L 92/12, Rn. 12ff..

Bei der Ausnahmeregelung des Art. 114 Abs. 5 AEUV dürfte es sich somit eher um ein Mittel handeln, um die Regulierung der Produktkennzeichen im Nachhaltigkeitsbereich auf europäischer Ebene auf die politische Agenda zu heben.

4.2 Stichprobenhafte staatliche Überwachung der Einhaltung der Kennzeichen

Abzugrenzen von der Möglichkeit, die Zeichennehmer gesetzlich zur Kontrolle zu verpflichten, ist die Möglichkeit der stichprobenartigen Überwachung der Einhaltung der Vergabevoraussetzungen durch den Staat mittels regelmäßiger Kontrollen.

Die UGP-Richtlinie sieht eine Vollharmonisierung nicht im Bereich der Durchsetzungsinstrumente vor. Den Mitgliedstaaten steht in diesem Bereich daher grundsätzlich ein größerer Rechtssetzungsspielraum zur Verfügung. Hierzu heißt es in Art. 11 Abs. 1 S. 1 UGP-Richtlinie:

die Mitgliedstaaten stellen im Interesse der Verbraucher sicher, dass geeignete und wirksame Mittel zur Bekämpfung unlauterer Geschäftspraktiken vorhanden sind, um die Einhaltung dieser Richtlinie durchzusetzen.

Weiter gibt Art. 11 UGP-Richtlinie einen allgemeinen Rechtsrahmen für die zu regelnden Durchsetzungsinstrumente vor. Diese zielen darauf ab, berechtigten Personen, Organisationen und Mitbewerbern bei Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht den Rechtsweg zu eröffnen. Nach Art. 11 Abs. 1 UAbs. 3 UGP-Richtlinie bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, zu entscheiden, ob sie für die Bekämpfung von Rechtsverstößen zivilrechtliche, strafrechtliche oder verwaltungsrechtliche Maßnahmen einsetzen. Auch eine Kombination ist möglich.

Die Regelung der staatlichen Überwachung der Einhaltung der Label wäre ein zusätzliches Durchsetzungsinstrument, welches nicht ausdrücklich von Art. 11 und 12 UGP-Richtlinie vorgesehen ist. Da in diesem Bereich jedoch keine Vollharmonisierung vorgesehen ist, könnte aus europarechtlicher Sicht die stichprobenartige staatliche Überwachung als zusätzliches Durchsetzungsinstrument eingeführt werden.

Denkbar wäre eine gesetzliche Vorschrift, welche den zuständigen Behörden die Möglichkeit einräumt, Zeichengeber und -nehmer dahingehend zu kontrollieren, ob die Vergabevoraussetzungen dauerhaft eingehalten würden. Praktisch vorausgesetzt werden müsste hierfür allerdings, dass die staatlich zuständige Stelle einen Überblick über alle fakultativen Produktkennzeichen und deren Vergabevoraussetzungen hat – und über die hierdurch ausgezeichneten Produkte. Sofern hierfür im Rahmen des sog. Vertrauenslabelgesetzes²⁸⁹ eine zentrale staatliche Datenbank eingerichtet wird, bei dem alle Zeichengeber fakultativer Produktkennzeichen diese Informationen angeben müssen, könnten diese Voraussetzungen organisierbar sein – auch wenn die existierenden fakultativen Kennzeichen derzeit nur schwer überschaubar sind.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob solche staatlichen Kontrollen privater Kennzeichnungssysteme verhältnismäßig im Sinne Grundgesetzes sind. Denn solche Kontrollen stellen zumin-

²⁸⁹ Siehe hierzu Kapitel 4 und 5.1.

dest Eingriffe in das Grundrecht der Berufs- und Wettbewerbsfreiheit des Art. 12 GG dar. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG unterfallen sämtliche Geschäftsräume auch dem Begriff der „Wohnung“ i. S. d. Art. 13 Abs. 1 GG, so dass für die Kontrollen notwendige Betretungsrechte auch dieses Grundrecht berühren.²⁹⁰ Hierfür müsste die Maßnahme einen legitimen öffentlichen Zweck verfolgen und überdies geeignet, erforderlich und angemessen sein²⁹¹. Hieran gibt es jedoch mehr als nur berechtigte Zweifel, weil die Maßnahme sowohl auf konzeptionelle als auch praktische Grenzen stößt:

- Der **legitime** Zweck könnte darin gesehen werden, dass die Kontrollen dazu beitragen sollen, eine transparentere und aussagekräftigere Produktkennzeichnung durchzusetzen und Missbrauch mit Produktkennzeichen zu verhindern.
- Zweifelhaft ist jedoch, ob staatliche Kontrollen von freiwilligen privaten Vergabevooraussetzungen überhaupt **geeignet** sind, zu dieser Zielsetzung beizutragen. Dies wäre gegeben, wenn die Kontrollen die Erreichung dieser Zielsetzung bewirken oder zumindest fördern.²⁹² Allerdings lässt die Einhaltung von Vergabekriterien noch keinen Rückschluss auf die Qualität derselben und somit die Qualität des betroffenen Produktkennzeichens zu. Hinzu kommt die Problematik, dass vielen firmeneigenen Kennzeichen keine Vergabevooraussetzungen i. e. S. zugrunde liegen. Nicht vergessen werden sollte zudem, dass die privaten Kennzeichnungssysteme von Zeichengebern und -nehmern freiwillig genutzt werden. Zusätzliche präventive und anlassunabhängige Kontrollen könnten vor diesem Hintergrund auch abschreckend wirken: So könnten die Marktbeteiligten geneigt sein, die Vergabekriterien abzuschwächen, um sich nicht der Kritik auszusetzen, dass sie nicht nachweisen konnten, dass diese Kriterien eingehalten wurden. Staatliche Kontrollen würden somit kaum dazu beitragen, dass sich aussagekräftigere Label auf dem Markt durchsetzen. Sie könnten allenfalls die Transparenz erhöhen oder dazu beitragen Missbrauch zu verhindern.
- Ebenso zweifelhaft dürfte es sein, die **Erforderlichkeit** der staatlichen Kontrollen zu bejahen. Sie wäre gegeben, wenn kein anderes Mittel zur Verfügung steht, welches mindestens genauso gut geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen, aber den Betroffenen oder die Allgemeinheit weniger belastet.²⁹³ Reine Transparenzvorschriften, welche alle Zeichengeber verpflichten ihre Vergabekriterien, ihre Kontrollmethoden und die ausgezeichneten Produkte auf einer zentralen Homepage zur Verfügung zu stellen, wäre ein milderes Mittel, um für die Marktbeteiligten weitreichendere Transparenz über die Produktkennzeichnungen herzustellen. Nur unter dem Aspekt der Missbrauchsbekämpfung könnten Kontrollen erforderlich sein. Allerdings existiert auch hier bereits das etablierte wettbewerbsrechtliche System des UWG, welche jeweils anlassbezogenen – gestattet die missbräuchliche Verwendung von Produktkennzeichen zu verbieten. Es kann vorliegend jedoch offen bleiben, ob staatliche Kontrollen darüber hinaus zur Missbrauchsbekämpfung erforderlich sind, denn deren Angemessenheit ist zu verneinen.

²⁹⁰ BVerfG, Beschluss v. 15. März 2007, 1 BvR 2138/05, NVwZ 2007, S. 1049.

²⁹¹ Jarass, in: ders./Pieroth, Art. 20 GG, Rn. 83.

²⁹² Jarass, in: ders./Pieroth, Art. 20 GG, Rn. 84.

²⁹³ Jarass, in: ders./Pieroth, Art. 20 GG, Rn. 85.

- Eine Maßnahme ist nur dann **angemessen**, wenn die Nachteile, die mit ihr verbunden sind, nicht völlig außer Verhältnis zu ihren Vorteilen stehen.²⁹⁴ Hierzu sind sämtlicher Vor- und Nachteile der Maßnahme abzuwägen und dabei insbesondere die Bedeutung der betroffenen Grundrechte zu berücksichtigen. Als Vorteil der staatlichen Kontrollen ist hier die angestrebte Missbrauchsbekämpfung anzuführen. Als Nachteilhaft sind die Eingriffe in die Grundrechte der kontrollierten Zeichengeber und -nehmer zu nennen. Bei einer konkreten Gegenüberstellung fällt jedoch besonders ins Gewicht, dass es sich bei den Kennzeichnungssystemen, welche ein Mehr an Information für die Verbraucher beinhalten, um private Initiativen handelt, wozu die Zeichengeber und -nehmer nicht verpflichtet sind. Eine staatliche Kontrolle würde somit Kriterien überprüfen, die staatlich nicht geboten sind. Zudem würde es sich um Kontrollen handeln, welche nicht durch höherrangige Rechtsgüter wie dem Gesundheitsschutz zu rechtfertigen sind. Dies unterscheidet sie maßgeblich von Kontrollen wie sie beispielsweise im Lebensmittelrecht existieren. Sie sollen zudem stichprobenhaft präventiv erfolgen, ohne dass konkrete Anhaltspunkte auf Missbrauch vorliegen. Deshalb werden hier die Eingriffe durch staatliche Kontrollen privater Produktkennzeichen als nicht angemessen beurteilt.
- Vor dem Hintergrund, dass nicht einmal bestehende Kontrollrechte zur Gefahrenabwehr wie Lebensmittelkontrollen durch den Staat flächendeckend gewährleistet werden können, wären sie auch in politischer Hinsicht unangemessen. Dem Staat steht derzeit nicht einmal ausreichend Mittel zur Verfügung um bei seinem von ihm mittelbar vergebenen Umweltkennzeichen „Blauer Engel“ nachlaufende verdachtsunabhängige Kontrollen vorzusehen. Eine solche Überprüfung aller am Markt befindlichen Produktkennzeichen könnte vor diesem Hintergrund auch deswegen kaum gewährleistet werden.

4.3 Verhängung von Strafen und Bußgeldern

Ähnlich wie die Vorschriften über die Durchsetzungsinstrumente regelt die UGP-Richtlinie auch die zu erlassenden Sanktionsvorschriften bei Verstößen gegen das Lauterkeitsrecht nicht abschließend. In Art. 13 UGP-Richtlinie heißt es lediglich:

„Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie anzuwenden sind, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um ihre Durchsetzung sicherzustellen. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein“.

Die Mitgliedstaaten sind demnach in der Wahl ihrer Mittel frei, solange diese die in Art. 13 S. 2 UGP-Richtlinie aufgeführten Eigenschaften erfüllen. Die zusätzliche Integration von weitergehenden als den bisher vorhandenen Sanktionen in das UWG wäre aus europarechtlicher Sicht somit unbedenklich.

Das UWG sieht für Straf- und Bußgeldvorschriften ein eigenes Kapitel vor (Kapitel 4, §§ 16 bis 20). Die §§ 16 ff. UWG enthalten verschiedene nach dem Strafgesetzbuch unter Strafe

²⁹⁴ Jarass, in: ders./Pieroth, Art. 20 GG, Rn. 86 f..

gestellte Verbotstatbestände, die jedoch für den Bereich der freiwilligen Produktkennzeichnungen keine Bedeutung haben. Daneben steht die Bußgeldvorschrift des § 20 UWG. Diese definiert die i. S. d. § 7 UWG unlautere Werbung mittels eines Telefonanrufs als ordnungswidrig und bedroht diesen Verstoß mit einem Bußgeld bis zu einer Höhe von bis zu 50.000.- €. Für alle anderen Verbotsnormen des UWG – und somit auch im Bereich der freiwilligen Produktkennzeichnungen – sind keine Bußgeldtatbestände vorgesehen.

Anders ist dies jedoch im Bereich des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelrechts. Dort wird nach § 59 Abs. 1 Nr. 7, Nr. 11, Nr. 13 und Nr. 18 LFGB mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, wer vorsätzlich Lebensmittel, kosmetisches Mittel, Futtermittel oder bestimmte weitere Materialien und Gegenstand des LFGB unter einer irreführenden Bezeichnung, Angabe oder Aufmachung in den Verkehr bringt oder mit einer irreführenden Darstellung oder Aussage wirbt. Die fahrlässige Begehung dieser Handlungen wird nach § 60 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 5 Nr. 2 LFGB mit Bußgeldern bis zu 50.000.- € bestraft.

Auch das ÖkoKennzG kennt entsprechende Straf- und Bußgeldvorschriften: Nach § 3 Öko-KennzG wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, wer vorsätzlich nicht ökologische hergestellte Erzeugnisse mit dem Öko-Kennzeichen in den Verkehr bringt und wer Erzeugnisse mit einer dem Öko-Kennzeichen nachgemachten Kennzeichnung, die zur Irreführung geeignet ist, in den Verkehr bringt. Die fahrlässige Begehung wird dementsprechend mit Bußgeldern mit bis zu 30.000.- € geahndet.

Entsprechende Normen könnten europarechtlich unproblematisch auch jenseits des LFGB und des ÖkoKennzG für andere unzulässige geschäftliche Handlungen nach dem UWG eingeführt werden. Entsprechende Vorschriften könnte als zusätzliche Tatbestände in § 16 UWG (Strafvorschriften) und § 20 UWG (Bußgeldvorschriften) integriert werden. Zwar könnte in Betracht kommen, diese nur auf Verstöße zu begrenzen, soweit sie in Zusammenhang mit freiwilligen Produktkennzeichnungen stehen: auf Verstöße gegen Nr. 2 und Nr. 4 des Anhangs zu § 3 Abs. 3 UWG sowie auf Verstöße gegen § 3 UWG und § 5 UWG, die sich auf freiwilligen Produktkennzeichnungen beziehen. Dies wäre allerdings – insbesondere vor der allgemeinen und umfassenden Schutzrichtung des UWG – ein sehr selektives Vorgehen. Deshalb könnten andererseits auch andere Straf- und Bußgeldtatbestände im UWG-Gesetz integriert werden – insbesondere im Bereich der stets verbotenen enumerativ aufgeführten Verhaltensweisen des Anhangs zu § 3 Abs. 3 UWG („black list“). Es wäre nur schwer vermittelbar, wenn von den 30 stets verbotenen Handlungen nur zwei, die Nr. 2 und die Nr. 4 mit weiteren Sanktionen belegt sind, obwohl die anderen aufgeführten Handlungen von der Rechtsordnung ansonsten der gleiche Unwertgehalt zukommt.

Bei der Anknüpfung von Straf- und Bußgeldtatbeständen an die Generalklauseln des UWG ist jedoch das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG zu beachten. Demnach müssen die wesentlichen Fragen der Strafwürdigkeit im Gesetz so konkret umschrieben werden, dass Tragweite und Anwendungsbereich der Straftatbestände zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen.²⁹⁵ Eine Auslegungsbedürftigkeit schließt die Bestimmtheit jedoch nicht aus, so dass auch Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe in Straf-

²⁹⁵ Hierzu grundsätzlich BVerfGE 126, S. 170 (195), Degenhart, in: Sachs, Art. 103 GG Rn. 67 m. w. N..

normen zulässig sind.²⁹⁶ Da sich die Generalklauseln des UWG auslegen lassen und hierzu zudem eine gefestigte Rechtsprechung existiert, dürften diese Voraussetzungen noch gegeben sein. Da die Strafbarkeitsvoraussetzungen jedoch umso präziser zu beschreiben sind, je schwerer die angedrohte Strafe ist,²⁹⁷ empfiehlt es sich keine höheren Straf- und Bußgeldtatbestände vorzusehen, als dies bereits derzeit im LFGB für irreführende Werbung vorgesehen ist.

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG hat der Bund hierzu die Gesetzgebungskompetenz („Strafrecht“).

Dies könnte sich als flankierendes zusätzliches Durchsetzungsinstrument zur Erhöhung des Verbraucherschutzniveaus erweisen.

4.4 Ausweitung von Verbandsklagerechten

Unsere Rechtsordnung geht im Grundsatz davon aus, dass nur der klagebefugt ist, der auch eine Verletzung eigener Rechten geltend macht. In den letzten Jahren wurde jedoch in verschiedenen Rechtsgebieten die Möglichkeit eingeführt, dass Verbände bestimmte Entscheidungen vor Gericht angreifen können, ohne diese Voraussetzungen zu erfüllen:

- Wie bereits dargestellt,²⁹⁸ existieren im Wettbewerbsrecht Klagerechte für rechtsfähige Verbände zur Förderung gewerblicher oder selbständiger beruflicher Interessen, sofern sie die Voraussetzungen in § 8 Abs. 2 Nr. 2 UWG erfüllen („Wirtschaftsvereinigungen“),²⁹⁹ Verbraucherverbände (§ 8 Abs. 2 Nr. 3 UWG) und die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern (§ 8 Abs. 2 Nr. 4 UWG). Eine entsprechende Regelung existiert – wie ebenfalls dargestellt³⁰⁰ – auch im UKlaG zur Einhaltung des Verbraucherschutzrechts.
- Zudem wurden im Umweltbereich in den letzten Jahren im Wege der Umsetzung supranationaler Vorgaben³⁰¹ die Möglichkeiten der Verbandsklage schrittweise ausgeweitet. Nach zunächst europarechtswidriger Umsetzung sah § 2 Abs. 1 Nr. 1 Um-

²⁹⁶ Degenhart, in: Sachs, Art. 103 GG Rn. 68 m. w. N..

²⁹⁷ BVerfGE 75, S. 328 (342 f.).

²⁹⁸ Siehe Kapitel 2.2.1.3.

²⁹⁹ So müssen diesen eine erhebliche Zahl von Unternehmern angehören, die Waren oder Dienstleistungen gleicher oder verwandter Art auf demselben Markt vertreiben, sie insbesondere nach ihrer personellen, sachlichen und finanziellen Ausstattung imstande sein, ihre satzungsmäßigen Aufgaben der Verfolgung gewerblicher oder selbständiger beruflicher Interessen tatsächlich wahrzunehmen und die Zuwiderhandlung die Interessen ihrer Mitglieder berühren.

³⁰⁰ Siehe Kapitel 2.2.2.

³⁰¹ Internationale Ebene: Aarhus-Konvention, Übereinkommen der UNECE über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, im Internet abrufbar auf der Website des BMU: <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/aarhus.pdf>, zuletzt abgerufen am 15. Januar 2013; EU-Ebene: Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie), ABl. L 156 vom 25. Juni 2003, S. 17 bis 25.

welt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)³⁰² vor, dass inländische oder ausländische Umweltschutzvereinigungen zwar Rechtsbehelfe (insb. Anträge im vorläufiger Rechtsschutz und Klagen in der Hauptsache) gegen umweltrechtliche Zulassungsentscheidungen³⁰³ für Industrieanlagen sowie Infrastrukturmaßnahmen einlegen können, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen. Jedoch war die Klagebefugnis in einschränkender Weise nur dann gegeben, wenn die in Bezug genommene Rechtsvorschrift auch Rechte Einzelner begründet. Diese vom deutschen Gesetzgeber vorgenommene Einschränkung hat der EuGH als europarechtswidrig angesehen und gesetzliche Nachbesserungen gefordert.³⁰⁴ Nunmehr liegt der Entwurf der Bundesregierung zur Novellierung des UmwRG vor.³⁰⁵ Nach der Befassung des Bundesrates³⁰⁶ wird das Gesetz in Kürze in Kraft treten. Unverändert bleibt, dass die Vereinigungen zuvor von den Ländern oder dem Umweltbundesamt gem. § 3 UmwRG anerkannt worden sein müssen.³⁰⁷ Hierzu muss eine Vereinigung bestimmte Voraussetzungen erfüllen, unter anderem gemeinnützige Zwecke im Sinne von § 52 der Abgabenordnung (AO)³⁰⁸ verfolgen und nach ihrer Satzung ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördern. Zudem muss die Vereinigung im Zeitpunkt ihrer Anerkennung seit mindestens drei Jahre als Umweltschützender Verband bestehen, und die Mitgliedschaft grundsätzlich jeder Person offenstehen. Nach § 63 i. V. m. § 64 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)³⁰⁹ können anerkannte Umweltschutzvereinigungen nach § 3 UmwRG, die nach ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich im Schwerpunkt die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern, zudem als „anerkannte Naturschutzvereinigung“ in zahlreichen naturschutzrechtlichen Verfahren zur Aufstellung von Plänen und Programmen und weiteren Verfahren Rechtsbehelfe unter den Voraussetzungen des § 64

³⁰² Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom 7. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2816), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 32 des Gesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212) geändert worden ist.

³⁰³ Hierunter fallen insbesondere alle Entscheidungen, für die eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen kann sowie alle Genehmigungen für Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), die nach der Spalte 1 des Anhangs der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV) einer Genehmigung bedürfen, siehe hierzu im Einzelnen § 1 UmwRG.

³⁰⁴ EuGH, Urt. v. 12. Mai 2011, Rs. C-115/09 („Trianel-Urteil“).

³⁰⁵ Siehe hierzu Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften, BT-Drs. 17/10957 und 17/11393.

³⁰⁶ Der Bundesrat verzichtete auf eine Anrufung des Vermittlungsausschusses, siehe Bundesratsdrucksache Nr. 707/12 vom 14. Dezember 2012 im Internet unter:

[http://www.bundesrat.de/cln_227/SharedDocs/Drucksachen/2012/0701-800/707-](http://www.bundesrat.de/cln_227/SharedDocs/Drucksachen/2012/0701-800/707-12_28B_29_templateld=raw.property=publicationFile.pdf/707-12(B).pdf)

[12_28B_29_templateld=raw.property=publicationFile.pdf/707-12\(B\).pdf](http://www.bundesrat.de/cln_227/SharedDocs/Drucksachen/2012/0701-800/707-12_28B_29_templateld=raw.property=publicationFile.pdf/707-12(B).pdf), zuletzt abgerufen am 15. Januar 2013.

³⁰⁷ Liste aller anerkannter Umwelt- und Naturschutzvereinigungen (Stand: 17. Dezember 2012) unter:

<http://www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/verbandsklage/umweltvereinigungen.pdf>, zuletzt abgerufen am 15. Januar 2013.

³⁰⁸ Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1566) geändert worden ist.

³⁰⁹ Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 148) geändert worden ist.

Abs. 1 BNatSchG einlegen.³¹⁰ Zudem sind weitere Verbandsklagerechte in den Naturschutzgesetzen der Bundesländer vorgesehen.

- Verbandsklagerechte bestehen im Sozialrecht hingegen bislang nur sehr eingeschränkt: so sieht nur § 13 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG)³¹¹ bzw. § 63 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX).³¹² ein Klagerecht von anerkannten Behindertenverbänden vor.

Diese Klagerechte sollen es den betroffenen Verbänden ermöglichen, in den für sie jeweils relevanten gesellschaftlichen Bereich die Interessen der Allgemeinheit auch vor Gericht zu vertreten. Da die Produktkennzeichen in dem Wettbewerbsrechts reguliert werden, können dementsprechend die Verbraucherschutzverbände entsprechend tätig werden. Produktkennzeichen im Nachhaltigkeitsbereich betreffen jedoch regelmäßig thematisch auch Fragen des Umweltschutzes und der sozialen Gerechtigkeit. Dieses wird jedoch durch das Wettbewerbs- und Verbraucherschutzrecht bisher kaum adressiert. Wie unter Abschnitt 2.2.1.3 dargestellt, ist bisher jedoch nur ein einziger Umweltschutzverband im Bereich des Wettbewerbs- und Verbraucherschutzrechts klagebefugt. Die klagebefugten Verbraucherverbände verfügen jedoch oft – entsprechend ihrer Spezialisierung – nicht über die notwendige Sachkenntnis, um bei Fragestellungen des Umweltschutzes und der sozialen Gerechtigkeit gerichtlich tätig werden zu können. Gerade die wachsende Zahl an Produktkennzeichen im Nachhaltigkeitsbereich betrifft zunehmend den Wirkbereich anderer gesellschaftlicher Verbände.

Es kommt deshalb in Betracht, diese Klagerechte auch für andere Verbände weiter zu öffnen, insbesondere für Umweltschutzverbände, Sozialverbände und Gewerkschaften. Diesbezüglich könnte insbesondere eine Novellierung der entsprechenden Vorschriften des UWG und des UKlaG über die Klagebefugnis der Verbände angedacht werden:

- Durch die Einfügung eines gesetzlichen Verweises könnte allen nach den umweltrechtlichen Vorschriften anerkannten Umweltschutz- und Naturschutzverbänden generell auch nach dem UWG und dem UKlaG die Klagebefugnis zugesprochen werden. Diese Ergänzung könnte auch entsprechend für Gewerkschaften und Sozialverbände gelten.
- Eine weniger weitgehende Regelung wäre die Begrenzung der Klagebefugnis nur auf Verfahren, die sich mit Produktkennzeichnungen im Nachhaltigkeitsbereich befassen.

Wie bereits erörtert, überlässt die UGP-Richtlinie die Regelungen zur Durchsetzung des Wettbewerbsrechts den Mitgliedstaaten, so dass aus europarechtlicher Sicht hiergegen kei-

³¹⁰ Siehe ausführlich zu umweltrechtlichen Verbandsklagen: Schmidt/Kremer, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der „weite Zugang zu Gerichten“, ZUR 2007, S. 57 ff., Schlacke, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR 2007, S. 8 ff., Appel, Umweltverbände im Ferrari des deutschen Umweltschutzes – Anmerkung zur Trianel-Entscheidung des EuGH, Urt. v. 12.05.2011 – C-115/09, NuR 2011, S. 414 ff..

³¹¹ Behindertengleichstellungsgesetz vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467, 1468), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 19. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3024) geändert worden ist.

³¹² Neuntes Buch Sozialgesetzbuch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - (Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2001, BGBl. I S. 1046), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2598) geändert worden ist.

ne Bedenken bestehen. Der Bund hätte hierfür nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG über den Titel „gerichtliches Verfahren“ auch die Gesetzgebungskompetenz.

Letztere der beiden Varianten würde jedoch weitere Abgrenzungsfragen nach sich ziehen, beispielsweise ob Klagen auch zulässig sein sollen, wenn andere geschäftliche Handlungen wie Werbeaktionen mit starkem Bezug zum Umweltschutz unlauter sind oder ob Gewerkschaften auch die Irreführung von sozialen Kriterien beanstanden dürfen, die in Umweltkennzeichen integriert sind. Vor dem Hintergrund, dass kaum zu erwarten ist, dass ein anerkannter und somit gemeinnütziger Umweltschutzverband kaum Verbandsklagen einreichen wird, welche außerhalb seines Satzungszwecks liegen, empfiehlt sich deshalb eine möglichst einfach und breit angelegte Regelung.

4.5 Verbot der Verwendung von fakultativen Produktkennzeichnungen, wenn bestehende Verbraucher-, Umwelt- oder Arbeitsschutzgesetze nicht eingehalten wurden

Die Verbraucherkommission Baden-Württemberg schlägt zudem vor, dass bei Verstößen gegen geltende Vorschriften des Verbraucherschutzes bestehende fakultative Label nicht mehr genutzt werden dürfen – auch wenn dies dieser Prüfpunkt nicht im Prüfumfang des betreffenden Labels enthalten war.³¹³ Entsprechend könnte dieser Gedanke erst recht auch auf Verstöße gegen bestehende Umwelt- oder Arbeitsschutzgesetze ausgeweitet werden.

Ein solches Vorgehen würde jedoch zum einen wie die unter Abschnitt 4.1 geprüften Vorgaben einen materiellen Standard für Produktkennzeichen setzen und somit gegen die UGP-Richtlinie verstoßen.

Zum anderen wäre ein solches Vorgehen auch unverhältnismäßig im Sinne des Grundgesetzes,³¹⁴ da Sanktionen verhängt würden, welche oft in keinem Zusammenhang mit den ausgezeichneten Produktkennzeichen stehen. So könnte beispielsweise ein Siegel, welches die besonders tierfreundliche Produktionsweise auszeichnet und garantiert, nicht mehr verwendet werden, weil der Zeichennehmer gegen eine verbraucherschützende Norm verstoßen hatte. Es besteht in einem solchen Fall jedoch kein Zusammenhang zwischen Verstoß und Sanktion. Der Staat würde somit mit „sachfremden Argumenten“ sanktionieren und somit willkürlich handeln. Zudem ist zu berücksichtigen, dass es sich bei einem solchen Verbot um einen besonders schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte der Zeichennehmer handeln würde. Ein solches Verbot könnte beispielsweise dazu führen, dass Waren umetikettiert werden müssten oder dass er über einen längeren Zeitraum seine Produkte nicht auf den für ihn üblichen Vermarktungswegen – und somit möglicherweise überhaupt nicht – vertreiben könnte.

³¹³ Verbraucherkommission Baden-Württemberg: „Vom Labelmissbrauch zu Vertrauenslabeln“, S. 3.

³¹⁴ Siehe hierzu im Einzelnen Abschnitt 4.2.

Eine solche Sanktion wäre auch nicht erforderlich im Sinne der Verhältnismäßigkeit Als milderes Mittel im Sinne der Erforderlichkeit³¹⁵ könnten Melde-, und Veröffentlichungspflichten über die Verstöße vorgesehen werden.³¹⁶

4.6 Zusammenfassende Bewertung der Sanktionsinstrumente

Vor dem Hintergrund der bestehenden Vollharmonisierung des Wettbewerbsrechts sind gesetzliche Vorgaben wie private Zeichengeber ihre Eigenkontrollen bzw. die Kontrollen der Siegelnehmer durchführen nicht zulässig. Dies gilt auch für eine gesetzliche Regelung über die Neutralität von Produktkennzeichen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass stattdessen durch die beteiligten Kreise ein Kodex erarbeitet werden könnte, welcher die Verkehrserwartungen bestimmt und somit mittelbar in das Lauterkeitsrecht hineinwirkt. Eine solche Maßnahme würde mittelfristige Wirkung entfalten und wäre empfehlenswert.

Eine stichprobenhafte Überwachung privater Vergabekriterien durch den Staat ist hingegen als unverhältnismäßig abzulehnen. Dies gilt auch für eine mögliche Untersagung der Nutzung von privaten Produktkennzeichen, wenn ein Verstoß gegen bestehende Gesetze des Verbraucher-, Umwelt- oder Arbeitsschutzes vorliegt.

Die Einführung von Straf- und Bußgeldtatbeständen in das UWG wäre hingegen möglich. Ob eine solche Maßnahme jedoch umgesetzt werden sollte, sollte gut überlegt sein. Hierfür müssten die zuständigen Behörden über ausreichende Mittel verfügen. Es ist zudem zu erwarten, dass viele der Verfahren letztlich vor einem ordentlichen Gericht bestätigt werden müssten. Dort wurde die lauterkeitsrechtliche Kompetenz jedoch bisher in der Zivilgerichtsbarkeit aufgebaut und nicht in der Strafgerichtsbarkeit. Ob von neuen Straf- und Bußgeldtatbeständen eine nennenswerte zusätzliche abschreckende Wirkung ausgehen wird, bliebe abzuwarten.

Obwohl die Ausweitung der Verbandsklagerechte nur eine flankierende Maßnahme darstellt, könnte sie dazu beitragen, zumindest die Anforderungen des Wettbewerbsrechts durchzusetzen. Besonders vorteilhaft wäre dabei, dass es sich um eine einfach umzusetzende Maßnahme handelt, welche die Zivilgesellschaft in Anspruch nimmt und mit Hilfe der bestehenden Gerichte und im Rahmen der Selbstkontrolle und -regulierung des Marktes positive Ergebnisse erzielen könnte, ohne dass eine aufwendiges (staatliches) Kontrollsystem aufgebaut werden müsste.

³¹⁵ Siehe Abschnitt 4.2.

³¹⁶ Siehe hierzu im Einzelnen Abschnitt 5.1.

5. Rechtliche Implikationen eines Vertrauenslabelgesetzes und eines Staatlich Garantierten Nachhaltigkeitssiegels (AP 4)

Nachdem im letzten Kapitel bereits die Möglichkeiten verschiedener Durchsetzungs- und Sanktionsinstrumente geprüft wurden, wird in diesem Arbeitspaket die rechtliche Zulässigkeit von weiteren Elementen des sog. Vertrauenslabelgesetzes³¹⁷ analysiert (Abschnitt 5.1). Anschließend werden die Implikationen eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels dargestellt, bei welchem der Staat für die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien garantiert (hier „Staatlich Garantiertes Nachhaltigkeitssiegels“ genannt) (Abschnitt 5.2). Abschließend wird ein Vergleich zwischen diesen beiden Konzepten gezogen (Abschnitt 5.3).

5.1 Rechtliche Implikationen eines Vertrauenslabelgesetzes

Wie bereits unter Kapitel 4 ausgeführt, soll unter einem „Vertrauenslabelgesetz“ im Sinne der Verbraucherkommission Baden-Württemberg ein Gesetz verstanden werden, welches insbesondere auf eine stärkere Regulierung der fakultativen Nachhaltigkeitslabel durch Kontrollen und Sanktionen setzt. Ein besonders wichtiger Baustein des Vertrauenslabelgesetzes ist es jedoch auch, die Transparenz der Produktkennzeichen zu erhöhen.

So könnte von staatlicher Seite eine zentrale Webpage eingerichtet werden, auf welcher verschiedene Informationen über alle auf dem Markt befindliche freiwilligen Produktkennzeichen gebündelt abrufbar sind. Hierzu könnten beispielsweise folgende Angaben gehören:

- Informationen über die juristische Person des Zeichengebers einschließlich dessen Geschäftsberichts;
- Informationen über die Unabhängigkeit des Zeichengebers und die geschäftlichen und finanziellen Beziehungen zu den Verwendern des Labels;
- Auflistung aller mit dem jeweiligen Produktkennzeichen ausgezeichneten Produkte;
- Offenlegung der Vergabekriterien der Produktkennzeichen;
- Transparenz, inwieweit diese Kriterien über den gesetzlich ohnehin bestehenden gesetzlichen Standards hinausgehen;
- Veröffentlichung, welche Überprüfungen bei der Siegelvergabe stattfinden, und wie viele nachlaufende Kontrollen vorgesehen sind;
- Information über die vorgesehenen Kontrollen und deren Methode bei der Vergabe und bei der Nutzung des Produktkennzeichens.

Alle Zeichengeber könnten gesetzlich dazu verpflichtet werden, diese Informationen der zuständigen Behörde elektronisch zur Verfügung zu stellen, welche diese Angaben transparent und gebündelt auf einer Webpage veröffentlicht, damit die Verbraucher sich hierüber ein Bild machen können. Als Behörde könnte sich hierfür beispielsweise das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) anbieten.

³¹⁷ Verbraucherkommission Baden-Württemberg: „Vom Labelmissbrauch zu Vertrauenslabeln“, vom 18. Februar 2011.

Solche Melde- bzw. Transparenzverpflichtungen wären nach der UGP-Richtlinie zulässig, da hierdurch keine materiellen Tatbestände des Wettbewerbsrechts betroffen sind, sondern nur Informationen gegenüber der staatlichen Behörde offengelegt werden müssen: Durch eine solche Offenlegung der genannten Angaben würde kein Label als irreführend oder sonst unzulässig i. S. d. UGP-Richtlinie eingeordnet.

5.1.1 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Aus verfassungsrechtlicher Sicht müsste dem Bund hierfür eine Gesetzgebungskompetenz zukommen. Diese ergibt sich – wie bei der Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeits-siegels – aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, dem Recht der Wirtschaft, welches auch den Verbraucherschutz und die Wirtschaftswerbung umfasst.³¹⁸ Auf diesen Kompetenztitel wurde auch bereits das letzte Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation gestützt.³¹⁹

Die Erforderlichkeit einer bundeseinheitliche Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG ist ebenfalls gegeben. Denn ein unterschiedliches Informationsniveau der Verbraucher könnte einen erheblichen Einfluss auf deren Nachfrageverhalten haben. Ein unterschiedliches Informationsniveau in den einzelnen Bundesländern könnte damit zu unterschiedlichen Vermarktungschancen von Produkten bei gleichzeitig sinkendem Verbrauchervertrauen führen.³²⁰ Diesbezüglich kann auch auf die ausführliche Begründung des Gesetzgebers einer bundeseinheitlichen Regelung bei der Einführung des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG)³²¹ verwiesen werden.³²²

„Die einheitliche Ausgestaltung der Regelungen zur Verbraucherinformation ist zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich, da ein erhebliches Interesse an einem gleichmäßigen Informationszugang für Verbraucherinnen und Verbraucher besteht, um Verunsicherungen der Bevölkerung wegen unterschiedlicher Informationsdarstellungen und -bewertungen durch die einzelnen Behörden zu vermeiden. Vor allem aber liegt es im Interesse bundesweit tätiger Unternehmen, dass von den Behörden an die Öffentlichkeit bzw. auf Anfrage an Verbraucherinnen und Verbraucher gegebene Informationen unter bundeseinheitlich gültigen Voraussetzungen ergehen. In immer komplizierter werdenden Märkten und angesichts einer steigenden Vielfalt technisch immer anspruchsvollerer Produkte mit immer kürzeren Produktlebenszyklen hat eine umfassende und verständliche Verbraucherinformation eine immer stärkere Bedeutung für das ordnungsgemäße Funktionieren des Wettbewerbs. Einheitli-

³¹⁸ Maunz, in: ders./Dürig, Art. 74 GG, Rn. 133.

³¹⁹ BT-Drs. 17/7374, S. 13. Ebenso das Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz – IWG), BT-Drs. 16/2453, S. 11. Das zuvor erlassene Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation mit dem Erlass des Verbraucherinformationsgesetz (VIG) wurde hingegen auf Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 und 20 gestützt, BT-Drs. 16/1408, S. 8.

³²⁰ So der Gesetzgeber zum Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, BT-Drucksache 17/7374, S. 13.

³²¹ Verbraucherinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2166, 2725).

³²² Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation, BT-Drs. 16/1408, S. 8.

che gesetzliche Regelungen über Verbraucherinformation sind nötig, um Wettbewerbsverfälschungen bzw. -verzerrungen zu vermeiden. Standortentscheidungen hängen von einer Vielzahl makroökonomischer und betriebswirtschaftlicher Einflüsse ab. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die „Informationssituation“ eines Unternehmens ist aber sicherlich eine der ausschlaggebenden Erwägungen, die eine Entscheidung für die Beibehaltung oder Verlagerung eines Betriebs- oder Unternehmenssitzes beeinflussen kann. Zum Beispiel hat der seinerzeitige „Skandal“ um angeblich mit Salmonellen verseuchte Tiefkühlbackwaren gezeigt, welche gravierenden wettbewerblichen Auswirkungen eine unterschiedliche Informationstätigkeit der Behörden haben kann. Eventuell hierdurch (mit-)verursachte Standortverlagerungen von Unternehmen aus „verbraucherfreundlichen“ in „weniger verbraucherfreundliche“ Länder müssen im Interesse der Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen vermieden werden.

Dass die Informationen im konkreten Fall in der Regel bei einer Landesbehörde vorliegen, steht dem nicht entgegen. Veröffentlichte Informationen sind im Medienzeitalter nicht in Landesgrenzen zu fassen. Ansprüche auf behördliche Auskünfte oder die Information der Öffentlichkeit durch die Behörden haben folglich in jedem Fall bundesweite Wirkung. Hier darf nicht außer Acht gelassen werden, dass uneinheitliche oder gar sich widersprechende behördliche Auskünfte die Verbraucherinnen und Verbraucher verunsichern und gerade für bundesweit tätige Unternehmen zu nicht zu rechtfertigenden Rechtsunsicherheiten führen würden. Eine Verschärfung einer Krise wäre möglich, im Extremfall könnte dies sogar zu einem zeitweiligen Zusammenbruch des Marktes führen. Divergierenden Landesregelungen oder auch das Untätigbleiben der Länder brächten folglich erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich. Einheitliche Regelungen zur Verbraucherinformation sind daher im gesamtstaatlichen Interesse. [...]“³²³

Diese Ausführungen sind entsprechend auf Informationszugangsrechte über Produktkennzeichen für Verbraucher übertragbar, so dass eine diesbezügliche bundesweit einheitliche Ausgestaltung zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist.

Die mit einer reinen Verpflichtung zur Veröffentlichung verbundenen Grundrechtseingriffe der Zeichengeber und -nehmer haben nur eine geringe Qualität, da sie letztlich nur Informationen bereitstellen müssen, die Ihnen ohnehin als bekannt vorliegen müssten. Diese Grundrechtseingriffe sind zudem auch durch das legitime Ziel des Verbraucherschutzes gerechtfertigt.

Verfassungsrechtlich schwieriger wären Veröffentlichungspflichten zu beurteilen, bei denen alle Verstöße gegen bestehende Umwelt-, Verbraucher- oder Sozialgesetze von Zeichengebern und -nehmern veröffentlicht werden.

Zum einen müsste gewährleistet werden, dass diese Veröffentlichungen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wahren. Diesbezüglich könnte sich an die Regelung an § 40 Abs. 1a

³²³ Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation, BT-Drs. 16/1408, S. 8.

LFGB orientieren, welche bei begründeten Verdachtsfällen u.a. Veröffentlichungspflichten begründet, sofern „in nicht nur unerheblichem Ausmaß oder wiederholt verstoßen worden ist und die Verhängung eines Bußgeldes von dreihundertfünfzig Euro zu erwarten ist.“ Diese neuen Veröffentlichungspflichten des LFGB sind auch bereits aus Gründen des Verbraucherschutzes gerechtfertigt, ohne dass ein Rückgriff auf drohende Gesundheitsgefahren notwendig ist.³²⁴

Zum anderen könnte eine solche Regelung nicht nur auf solche Produkte begrenzt werden, welche durch fakultative Produktkennzeichen ausgezeichnet sind. Denn mögliche Verstöße gegen bestehende Umwelt-, Verbraucher- oder Sozialgesetze stehen in keinem Zusammenhang mit den privaten fakultativen Produktkennzeichen. Der Gesetzgeber würde mit einem solchen selektiven Vorgehen somit wesentlich gleiche Sachverhalte ungleich behandeln und damit gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen. Insoweit könnten solche Veröffentlichungspflichten nur für alle Produkte gleichermaßen erlassen werden, unabhängig davon, ob sie über ein freiwilliges Produktkennzeichen verfügen.

Es bietet sich an solche Veröffentlichungspflichten bei einer Überarbeitung des Verbraucherinformationsrechts zu integrieren.³²⁵

5.2 Rechtliche Implikationen eines Staatlich Garantierten Nachhaltigkeitssiegels

Unter einem „Staatlich Garantierten Nachhaltigkeitssiegel“ wird im Folgenden ein freiwilliges Gütesiegel verstanden, welches das Konzept des „Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels“ (siehe AP 2) mit weiteren staatlichen Vorgaben verbindet. So kommen insbesondere folgende Elemente in Betracht:

- Der Staat schreibt die Vergabekriterien abschließend verbindlich vor;
- Der Staat gewährleistet die Transparenz, indem er seine Vergabekriterien und alle ausgezeichneten Produkte offen legt;
- Der Staat garantiert die Einhaltung der Vergabekriterien³²⁶ dahingehend, dass er – je nach Konzeption – diese bei der Vergabe selbst überprüft oder durch mit Hoheitsrechten ausgestattete „Beliehene“ (wie die Öko-Kontrollstellen) in staatlichem Auftrag durchführen lässt;

³²⁴ Zur Europarechtskonformität des § 40 LFGB: Schoch, Das Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, NVwZ 2012, S. 1497 (1503f.) m. w. N..

³²⁵ Eine umfassende Auswertung im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE): Böhm/Lingenfelder/Voit, Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) sowie Erarbeitung von konkreten Empfehlungen für Rechtsänderungen, Endbericht, im Internet unter <http://download.ble.de/08HS025.pdf>, letzter Zugriff: 15. Januar 2013; weitere Nachweise zu Studien in Schoch, Das Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, NVwZ 2012, S. 1497 (1497) FN. 3.

³²⁶ Eine Garantie des Staates soll die über „Produktsicherheit“ und „Qualität“ hinausgehenden Nachhaltigkeitskriterien erfassen; nicht jedoch die Kriterien „Produktsicherheit“ und „Qualität“ selbst, da diese nicht zum Kriterienkatalog des Nachhaltigkeitssiegels gehören. Zur Produktsicherheit siehe insbesondere die gesetzlichen Vorschriften des Produktsicherheitsgesetzes (ProdSG).

- Der Staat schreibt nachlaufende Kontrollen vor, welche er ebenfalls entweder selbst durchführt oder durch Beliehene durchführen lässt;
- Der Staat sieht für die missbräuchliche Verwendung des Siegels Straf- und Bußgeldvorschriften vor;

Dieses Siegel entspricht insofern weitgehend dem deutschen staatlichen „Bio-Siegel“ im Bereich der ökologischen Erzeugung, umfasst aber den weitergehenden Bereich der Nachhaltigkeit.

5.2.1 Zulässigkeit eines Staatlich Garantierten Nachhaltigkeitssiegels

Da es sich auch bei einem Staatlich Garantierten Nachhaltigkeitssiegel um eine Erweiterung des Konzepts eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels handelt, lassen sich die Ausführungen des Abschnitts 3.5 über dessen verfassungs-, europa- und welthandelsrechtliche Zulässigkeit übertragen.

Ergänzend könnte noch darauf hingewiesen werden, dass die vorgesehenen Straf- und Bußgeldvorschriften kompetenzrechtlich durch Art. 74. Abs. 1 Nr. 1 GG (Strafrecht) abgedeckt sind.³²⁷ Dies hat der Gesetzgeber auch bei dem Erlass des ÖkoKennzG und dessen Straf- und Bußgeldvorschriften dargelegt.³²⁸ An diesen Straf- und Bußgeldtatbeständen könnte sich der Gesetzgeber auch orientieren, wenn er für ein weiteres staatliches freiwilliges Produktkennzeichen entsprechende Regelungen zur Ahndung einer vorsätzlichen bzw. fahrlässigen missbräuchlichen Verwendung vorsehen will.

Auslegungsbedürftig ist jedoch, was genau unter einer Garantie der Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien verstanden wird. Vorliegend wird nicht davon ausgegangen, dass es sich hierbei um eine Garantie im zivilrechtlichen Sinne handelt, welche sich dadurch auszeichnet, dass jemand die Haftung (auch für alle nichttypischen Zufälle) für einen bestimmten Erfolg oder Schaden übernimmt, der aus einem Rechtsverhältnis mit einem Dritten entstehen kann. Der haftende Garant will dabei vertraglich durch ein abstraktes Zahlungsverprechen dafür einstehen, dass eine vertraglich vereinbarte Verpflichtung des Dritten erfüllt wird.³²⁹

Die „staatliche Garantie“ wird hier deshalb im Folgenden als Zusicherung verstanden, dass die aufgestellten öffentlich-rechtlich normierten Kriterien nur an nachhaltige Produkte vergeben werden, und dass diese vor der Vergabe und nachlaufend ausreichend kontrolliert werden und deshalb eine hinreichende Gewähr durch den Staat dafür übernommen wird, dass die ausgezeichneten Produkte tatsächlich nachhaltiger als andere sind.

Ein anderes – zivilrechtliches – Haftungsverständnis der Garantie würde zudem die Frage aufwerfen, wie ein Schadenersatz des Staates für eine Nichteinhaltung der aufgestellten Nachhaltigkeitskriterien bemessen werden soll. In der Regel dürfte bei den Verbrauchern kein materieller Schaden vorliegen, da die Nachhaltigkeitskriterien gerade nicht die Produktsicherheit oder die Qualität der ausgezeichneten Produkte umfassen. Die Bemessung eines rein ideellen Schadens dürfte schwer umsetzbar sein.

³²⁷ Siehe hierzu auch ausführlich Kapitel 4.3.

³²⁸ BR-Drs. 698/01, S. 5 bzw. S. 8.

³²⁹ Sprau, in: Palandt, Einführung vor § 765 BGB, Rn. 16.

Darüber hinaus wäre mit einem solchen Haftungsverständnis die Gesetzgebungskompetenz der „Staatshaftung“ im Sinne des Grundgesetzes betroffen.³³⁰ Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 i. V. m. Art. 74 Abs. 2 GG würde eines solches Gesetz somit der ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrates bedürfen – eine Materie, in der sich Bund und Länder in den letzten Jahrzehnten bisher nicht auf ein Gesetz einigen konnten. Angesichts der Verschuldung der öffentlichen Hand erscheint auch aus fiskalischen Gründen eine solche Haftung nicht gerechtfertigt, da der Verbraucherschutz und die Förderung nachhaltiger Wirtschaftsweisen auch auf anderem Wege gewährleistet werden kann.

Eine wie hier verstandene staatliche „Garantie“ der Einhaltung der Vergabekriterien wirft keine weiteren rechtlichen Probleme auf.

5.3 Gegenüberstellung

Die beiden Konzepte des Staatlich Garantierten Nachhaltigkeitssiegels einerseits und des Vertrauenslabelgesetzes andererseits sind zwei unterschiedliche Regulierungsansätze, die nur schwer zu vergleichen sind. Während der erste ein staatliches Label schaffen will, bei dem der Staat die Vergabekriterien verbindlich vorschreibt und deren Einhaltung kontrolliert und dementsprechend auch die Sanktionen verhängt, handelt es sich bei letzterem um eine Regulierung aller bestehenden Siegel. Ein Staatlich Garantiertes Nachhaltigkeitssiegel kann dementsprechend nur sehr begrenzt dazu beitragen, die zitierte „Labelflut“ einzugrenzen oder die Lauterkeit und den Verbraucherschutz bei den (bestehenden) fakultativen Produktkennzeichen zu stärken. Sein Vorteil könnte vielmehr darin liegen, dass einem einheitlichen allgemeinen Siegel des Staates eine hohe Glaubwürdigkeit zukommt und ihm deshalb – vergleichbar dem staatlichen Biokennzeichen – eine stärkere Marktdurchdringung gelingt. Beide Politikansätze sind jedoch miteinander kompatibel. Sie könnten jeweils in Kombination miteinander oder auch einzeln umgesetzt werden.

³³⁰ Zum Kompetenztitel der Staatshaftung: Degenhart in Sachs, Art. 74 GG Rn. 106 ff..

6. Gesamtbewertung der Optionen (AP 5)

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Einführung eines Allgemeinen Nachhaltigkeits Siegels rechtlich möglich ist. Ein Vertrauenslabelgesetz – wie von der Verbraucherkommission Baden-Württemberg vorgeschlagen – wäre nur mit erheblichen Einschränkungen möglich. Hierzu zählen, dass es europarechtlich nicht möglich ist, Vorgaben zu den materiellen Standards von privaten Vergabekriterien (Mindeststandards zur Neutralität und Kontrollen) zu erlassen. Ferner sind stichprobenartige staatliche Kontrolle privater Vergabekriterien und das Verbot der Nutzung von Siegeln bei Gesetzesverstößen, wenn diese gar nicht zum Prüfprogramm des jeweiligen Siegels gehören, unverhältnismäßig nach dem Verhältnismäßigkeitsmaßstab und deshalb verfassungswidrig.

Die zu erwartenden Auswirkungen von beiden Regelungsoptionen lassen sich auf Basis der folgende Parameter qualitativ vergleichen:

6.1 Die Kohärenz der Regelungsoption

Mit dem Kriterium der Kohärenz wird der Umfang bewertet, in dem die Regelungsoptionen mit der Zielrichtung der bestehenden Rechtslage im Bereich der Nachhaltigkeitskennzeichnung von Verbraucherprodukten übereinstimmen. Ein Allgemeines Nachhaltigkeitssiegel weist eine größere Kohärenz mit der bestehenden Rechtslage auf als ein Vertrauenslabelgesetz. So erwartet der Verkehr von einem Gütezeichen nicht nur, dass dieses von einem neutralen Dritten nach festgelegten und transparenten Vorgaben nach einer Prüfung des ausgezeichneten Produkts vergeben wurde, sondern erwartet auch, dass die Einhaltung der zu Beginn geprüften Kriterien durch anhaltende geeignete Kontrollen während der Dauer der Zeichennutzung durchgängig sichergestellt wird. Eine stichprobenartige Kontrolle der fakultativen Nachhaltigkeitssiegel oder ein Verbot von Siegeln, die nicht die Anforderungen einhalten, ist nicht zulässig, da es der UGP-Richtlinie widerspricht. Der Verbrauchererwartung kann hingegen mit einem Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel besser entsprochen werden, da das Siegel im Fall von Verstößen entzogen werden kann und staatliche Kontrollen oder Kontrollen durch den Zeichengeber vorgesehen werden können.

6.2 Die Vollzugsfähigkeit der Regelungsoptionen

Mit dem Kriterium der Vollzugsfähigkeit soll der Frage nachgegangen werden, welche Hemmnisse beim Vollzug der Regelungen zu erwarten sind. Beide Regelungsoptionen sind dadurch gekennzeichnet, dass die Einhaltung der Kriterien über ein breites Spektrum von Produkten mit einer Vielzahl von Produkten zu erfolgen hat. Zudem lässt sich gerade die Einhaltung produktionsbedingter Kriterien nicht am Produkt nachprüfen, sondern bedarf einer Recherche in der Produktionskette. Dies dürfte für die zuständigen Behörden und die Zeichengeber schwer nachprüfbar sein. Eine Erhöhung der Vollzugsfähigkeit eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels könnte erreicht werden, wenn die Vorgaben für das Siegel durch den Staat vorgenommen werden, aber die Organisation der Zeichenvergabe und Kontrolle durch private, staatlich zugelassene und überwachte Stellen erfolgt (z.B. wie im Fall des deutschen Bio-/Ökosiegel, das auf gesetzlicher Grundlage vergeben wird, aber durch beliebige Öko-Kontrollstellen administriert wird).

6.3 Den Beitrag zur Transparenz in der Regulierung von Nachhaltigkeitssiegeln

Sowohl bei einem Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel als auch bei einem Vertrauenslabelgesetz kann die Transparenz über die mit dem Siegel verbundenen Informationen erhöht werden. In beiden Fällen kann z.B. eine von staatlicher Seite betriebene zentrale Webpage eingerichtet werden, auf der verschiedene Informationen über alle auf dem Markt befindlichen freiwilligen Produktkennzeichen bzw. alle mit dem Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel ausgezeichneten Produkte gebündelt sind. Das Allgemeine Nachhaltigkeitssiegel weist aber den Vorteil auf, dass es ein einheitliches Siegelzeichen ist (entweder im Ausbau des Blauen Engels oder als neues Gütesiegel). Für die Verbraucher ist damit die Wiedererkennbarkeit gegenüber einer Vielzahl von privaten Siegeln deutlich erhöht.

6.4 Die Rechtssicherheit der Regelungsoptionen

Die Rechtssicherheit der Regelungsoptionen für die Zeichennehmer, die Verbraucher und Behörden ist bei einem Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel höher als bei einem Vertrauenslabel. Der Zeichennehmer eines Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegels kann darauf vertrauen, dass andere Zeichennehmer die gleichen Kriterien einhalten müssen. Verstöße können bei einem Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel durch stichprobenhafte Kontrollen des Staates ermittelt werden, was bei einem Vertrauenslabelgesetz nicht möglich ist. Mit einer vor- und nachlaufenden Kontrolle könnte zudem eine „Garantiefunktion“ des Staates für das Siegel übernommen werden.

6.5 Die Effektivität der Regelungsoption

Mit der Effektivität der beiden Regelungsoptionen wird das Ausmaß bewertet, in dem sie zur Erreichung des Regelungszwecks beitragen. Regelungszweck ist es, für den Verbraucher die Transparenz eines Nachhaltigkeitssiegels zu erhöhen und die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien bei den gekennzeichneten Produkten zu gewährleisten. Das Allgemeine Nachhaltigkeitssiegel kann sowohl bei der Transparenz der Nachhaltigkeitssiegel als auch bei der Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien effektiver zur Zielerreichung beitragen. Das Vertrauenslabelgesetz stellt hingegen eine weitergehende Transparenz bei privaten Siegeln her.

6.6 Zusätzlicher administrativer Erfüllungsaufwand für Zeichennehmer und Behörden

Das Vertrauenslabelgesetz weist gegenüber einem Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel einen geringeren administrativen Erfüllungsaufwand für den Zeichennehmer und die Behörden auf. So müssen bei einem Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel die Behörden alleine oder mit Dritten für jede Produktgruppe die Nachhaltigkeitskriterien erstellen und den potenziellen Zeichennehmern mitteilen. Die Zeichennehmer müssen sich dann um die Zeichenvergabe bewerben und die Unterlagen und Nachweise zum Erhalt des Siegels bei dem Zeichengeber vorlegen. Hingegen reguliert das Vertrauenslabel die bestehenden Nachhaltigkeitssiegel. Die

Zeichennehmer müssten sich hierfür keinen neuen Labelvergabe unterziehen. Sowohl beim Allgemeinen Nachhaltigkeitssiegel als auch beim Vertrauenslabelgesetz müssen die Zeichennehmer aber der Behörde die notwendigen Informationen für die Transparenz über das Siegel vorlegen (siehe Abschnitt 6.3) vorlegen.

7. Quellenverzeichnis

Appel, Markus, Umweltverbände im Ferrari des deutschen Umweltrechtsschutzes – Anmerkung zur Trianel-Entscheidung des EuGH, Urt. v. 12.05.2011 – C-115/09, NuR (Natur und Recht) 2011, S. 414 ff..

Baedeker, Carolin / Liedtke, Christa / Welfens, Maria Jola, Analysis of existing concepts for measuring sustainable consumption in Germany and main features of an development concept, Wuppertal Institute, 2007.

Becker, Ulrich: Der Gestaltungsspielraum der EG-Mitgliedstaaten im Spannungsfeld zwischen Umweltschutz und freiem Warenverkehr, Baden-Baden 1991. In: Rabels Zeitschrift (RabelsZ), Heft 1/2, 1993, S. 374 ff..

Becker, Tillmann, Bedeutung und Nutzung geschützter Herkunftszeichen. Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages, 2002.

Boch, Thomas, Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB), 1. Auflage, 2012.

Böhm, Monika / Lingenfelder, Michael / Voit, Wolfgang, Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) sowie Erarbeitung von konkreten Empfehlungen für Rechtsänderungen, Endbericht, im Internet unter <http://download.ble.de/08HS025.pdf>, letzter Zugriff: 15. Januar 2013.

Brömmelmeyer, Christoph, Der Binnenmarkt als Leitstern der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken, GRUR (Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht) 2007, S. 295 ff..

Dendler, Leonie, Sustainability Meta Labelling: A Discussion of Potential Implementation Issues, Tyndall Centre for Climate Change Research, University of Manchester, September 2010.

Dendler, Leonie, Sustainable meta-labeling: an effective measure to facilitate more sustainable consumption and production?, Sustainable Consumption Institute, University of Manchester, June 2012.

Diem, Andreas, Freihandel und Umweltschutz in GATT und WTO, Baden-Baden, S. 24 ff.

Epiney, Astrid, Welthandel und Umwelt – Ein Beitrag zur Dogmatik der Art. III, IX,XX GATT, DVBl (Deutsches Verwaltungsblatt) 2000, S. 77 ff..

Epiney, Astrid, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Auflage, Köln 2005.

Europäische Kommission, 2009 SEC(2009) 1666 vom 3. Dezember 2009: „Commission Staff Working Document – Guidance on the Implementation/Application of Directive 2005/29/EC on Unfair Commercial Practices, im Internet unter:

http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/Guidance_UCP_Directive_en.pdf, letzter Zugriff am 15. Januar 2013.

Everling, Ulrich, Durchführung und Umsetzung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bereich des Umweltschutzes unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH, NVwZ (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht) 1993, S. 207-216.

Fischer, Thomas, Irreführung durch Werbung mit Prüfzeichen, Gütesiegeln und Gütezeichen, WRP (Wettbewerb in Recht und Praxis) 2009, S. 408 ff..

Ginzky, Harald, Garnelen und Schildkröten – Zu den umweltpolitischen Handlungsspielräumen der WTO-Mitgliedstaaten, in: ZUR (Zeitschrift für Umweltrecht) 1999, S. 216 ff..

Gloy, Wolfgang / Loschelder, Michael / Erdmann, Willi (Hrsg.), Handbuch des Wettbewerbsrechts, 4. Auflage, München 2010.

Götting, Horst-Peter / Nordemann, Axel (Hrsg.), UWG-Handkommentar, Baden-Baden, 2. Auflage 2013.

Gornig, Gilbert / Silagi, Michael, Vom Ökodumping zum Ökoprotektionismus, Umweltzeichen im Lichte von EWG-Vertrag und GATT, EuZW (Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht) 1992, S. 753, 756.

Günther, Wolfgang / Grimm, Bente / Winkler, Karen, Sustainable Tourism Development in the Baltic Sea Region, Testing sustainability in tourism projects: Development of the agora Sustainability Check, February 2007, im Internet unter: http://www.yepat.uni-greifswald.de/agora/fileadmin/agoradaten/WP22/Development_of_the_agora_Sustainability_Check.pdf, letzter Zugriff 15. Januar 2013.

Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Stand: 48. Ergänzungslieferung, August 2012, München.

Güttler, Dagmar, Umweltschutz und freier Warenverkehr, BayVbl (Bayerische Verwaltungsblätter) 2002, S. 225- 234.

Harte-Bavendamm, Henning/Henning-Bodewig, Frauke, UWG-Kommentar, 2. Auflage, München 2009.

Hermann, Christoph / Weiß, Wolfgang / Ohler, Christoph, Welthandelsrecht, 2. Auflage, München 2007 .

Ingerl, Rheinhard / Rohnke, Christian, Markengesetz, Gesetz über den Schutz von Marken und sonstigen Kennzeichen, Kommentar, 3. Auflage, München 2010.

Jarass, Hans / Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 10. Auflage, München 2009.

Karpenstein, Ulrich; Werres, Bettina, Staatliche Unterstützung für regionale Produkte - Eine rechtliche Analyse, UBA-Texte 42/04, Berlin, Oktober 2004.

Klein, Daniel R., Umweltinformation im Völker- und Europarecht, Aktive Umweltaufklärung des Staates und Informationszugangsrechte des Bürgers, Tübingen 2011.

Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), Umweltrecht, 3. Auflage, München 2010.

Köhler, Helmut / Bornkamm, Joachim, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), Kommentar, 31. Auflage, München 2013.

Konrad, Wilfried / Scheer, Dirk, Grenzen und Möglichkeiten der Verbraucherinformation durch Produktkennzeichnung, Bundesamt für Risikobewertung, 2010 Berlin Im Internet unter: http://www.bfr.bund.de/cm/350/grenzen_und_moeglichkeiten_der_verbraucherinformation_durch_produktkennzeichnung.pdf, letzter Zugriff 15. Januar 2013.

Klute, Nikolai, Die Entwicklung des Lauterkeitsrechts in den Jahren 2008 bis 2010, NJW (Neue Juristische Wochenschrift) 2010, S. 3280 ff.

Landmann, Ute, Nationale Umweltzeichen im Zuge der Globalisierung von Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik, Analyse und Perspektiven von Umweltzeichenprogrammen, Diss. Berlin 1998.

Lell, Ottmar, Umweltbezogene Produktkennzeichnungen im deutschen europäischen und internationalen Recht, Berlin 2003.

Lenz, Carl Otto / Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg.), EU-Verträge, Kommentar: EUV, AEUV, GRCh, 6. Auflage, Köln 2013.

Lutz, Ulrich / Nehls-Sahabandu, Martina, Praxishandbuch integriertes Umweltmanagement: Prozesse und Produkte optimieren. Potential nutzen. Umweltverträglichkeit verbessern, Düsseldorf 2001.

Maunz, Theodor / Dürig, Günter, Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 66. Ergänzungslieferung, August 2012, München.

Meyer, Alfred Hagen / Streinz, Rudolf, LFGB, Basisverordnung, Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, Verordnung (EG) Nr. 178/2002, Kommentar, München 2007.

Namysłowska, Monika, Trifft die Schwarze Liste der unlauteren Geschäftspraktiken ins Schwarze? Bewertung im Lichte der EuGH-Rechtsprechung, GRUR Int (Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Internationaler Teil) 2010, S. 1033 ff..

Notaro, Nicola, Judicial Approaches to Trade and Environment. The EC and the WTO, 2003.

Palandt, Otto (Hrsg.), Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Nebengesetzen, 72. Auflage, München 2013.

Piper, Henning / Ohly, Ansgar / Sosnitzer, Olaf, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb: UWG, Kommentar, 5. Auflage, München 2010.

Roth, Wulf-Henning, Altruistische Interessenswahrnehmung im Binnenmarkt – Eine Skizze –, in: Festschrift für Wolfgang Fikentscher zum 70. Geburtstag, 1998, S. 723-739.

Rückert-John, Jana (ISInova e.V.) / Bormann, Inka / John, René (Philipps-Universität Marburg), Repräsentativumfrage zu Umweltbewusstsein und Umweltverhalten im Jahr 2012; Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Förderkennzeichen 3711 17 11; Berlin, Marburg 2013, im Internet unter <http://www.bmu.de/themen/umweltinformation-bildung/umweltinformation/studie-umweltbewusstsein-in-deutschland-2012/> letzter Zugriff: 15. Januar 2013.

Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz: GG, Kommentar, 6. Auflage, München 2011.

Scheer, Dirk, Umwelt- und Qualitätsstandards in der Europäischen Union – Eine Analyse der Anforderungen der EU an Importprodukte aus dem Maghreb, IÖW Heidelberg.

Schlacke, Sabine, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, NuR (Natur und Recht) 2007, S. 8 ff..

Schmidt, Alexander / Kremer, Peter, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der „weite Zugang zu Gerichten“, ZUR (Zeitschrift für Umweltrecht) 2007, S. 57 ff..

Schmidt, Reiner / Kahl, Wolfgang, Umweltschutz und Handel, in Rengeling, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. 2, 1998.

Schoch, Friedrich, Das Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation, NVwZ (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht) 2012, S. 1497 ff..

Streinz, Rudolf, Werbung für Lebensmittel – Verhältnis Lebensmittel- und Wettbewerbsrecht, GRUR (Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht) 1996, S. 16 f..

Streinz, Rudolf, Lebensmittelrechts-Handbuch, Stand: 33. Ergänzungslieferung, Juli 2012.

Teufel, Jennifer / Rubik, Frieder / Scholl, Gerd / Stratmann, Britta / Graulich, Kathrin / Manhart, Andreas, Untersuchung zur möglichen Ausgestaltung und Marktimplementierung eines Nachhaltigkeitslabels zur Verbraucherinformation, Endbericht, Forschungsvorhaben des Öko-Instituts e.V. in Zusammenarbeit mit dem Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) GmbH, Freiburg 2009, Gutachten für die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), herunterzuladen unter: <http://download.ble.de/08HS031.pdf>, letzter Zugriff: 15. Januar 2013.

Tews, Nicole / Bokel, Anja, Werbung und Wettbewerbsrecht, 3. Auflage, Bad Homburg v.d. Höhe 2009.

Ullmann, Eike (Hrsg.), juris Praxiskommentar UWG – Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, Kommentar, 2. Auflage, Saarbrücken 2009.

UNCTAD, Making Certification Work for Sustainable Development: The case of Biofuels, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), New York und Genf 2008.

Van den Bossche, Peter / Schrijver, Nico / Faber, Gerrit, Unilateral Measures Addressing Non-Trade Concerns. A Study on WTO Consistency, Relevance of other International Agreements, Economics Effectiveness and Impact on Developing Countries of Measures concerning Non-Product-Related Processes and Production Methods. The Hague: the Ministry of Foreign Affairs of The Netherlands, 2007 (herunterzuladen unter: <http://www.ssrn.com/abstract=1021946>, letzter Zugriff: 15. Januar 2013).

v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, Art. 20-82, 6. Auflage, München 2010.

Weidert, Stefan, In „Bio“ we trust: Werbung mit Genehmigungen, Gütesiegeln und anderen Qualitätskennzeichen, GRUR-Prax (Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht – Praxis im Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht) 2010, S. 351 ff..

Wimmer, Raimund, Ein Blauer Engel mit rechtlichen Macken – Verfassungsrechtliche Anforderungen an ein öffentliches Umweltzeichen, BB (Betriebs-Berater) 1989, S. 565 ff..

WI (Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie) / Ifeu-Institut (Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH) / Merton Zentrum (Wilhelm Merton Zentrum für Europäische Integration und internationale Wirtschaftsordnung), Sozial-ökologische Bewertung der energetischen Nutzung von Palmöl; Gutachten i. A. des BMU, 2007, im Internet unter http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/Palmoel_Studie_WI.pdf, letzter Zugriff 15. Januar 2013.

Winter, Günter, Welthandelsrecht und Umweltschutz, in: Dolde, Hans-Peter (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Berlin, S. 71 ff..

Zakrewski, Ingo, Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, Frankfurt am Main 2010.