

S t e l l u n g n a h m e

der Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e.V.
(nachfolgend: Wettbewerbszentrale)

**zu dem Vorschlag für eine Richtlinie über die Begründung ausdrücklicher
Umweltaussagen und die diesbezügliche Kommunikation (Richtlinie über
Umweltaussagen), COM(2023) 166 final; 2023/0085 (COD)**

Die Europäische Kommission hat am 22. März 2023 einen Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Begründung ausdrücklicher Umweltaussagen und die diesbezügliche Kommunikation (Richtlinie über Umweltaussagen), COM(2023) 166 final; 2023/0085 (COD) (nachfolgend: **GC-RL**) veröffentlicht. Gegenstand der GC-RL ist sowohl die Regelung ausdrücklicher Umweltaussagen als auch die Verwendung von Umweltzeichen. Die GC-RL soll Verbraucher mit speziellen Regelungen vor irreführender Umweltwerbung schützen und soll im Verhältnis zur Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (2005/29/EG, nachfolgend: **UGP-RL**) als *lex specialis* angewendet werden. Zudem hat die Europäische Kommission ein Jahr zuvor den Richtlinienentwurf zur Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel zur Änderung der UGP-RL (COM (2022)143 final, nachfolgend: **ECGT-RL**, die jeweiligen Regelungsvorschläge zur UGP-RL nachfolgend: **UGP-RL-Entwurf**) vorgeschlagen.

Die GC-RL betrifft unmittelbar die Durchsetzung des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes und berührt damit die seit über 100 Jahren ausgeübte Kerntätigkeit der Wettbewerbszentrale.

Die Wettbewerbszentrale bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu der geplanten GC-RL und nimmt zu dem Entwurf wie folgt Stellung.

Wettbewerbszentrale

Inhalt

I.	Vorstellung der Wettbewerbszentrale	3
II.	Ziel der GC-RL	4
III.	Verhältnismäßigkeit	4
1.	Status Quo – Irreführende und intransparente Umweltaussagen sind bereits verboten	5
2.	Verbot mit Erlaubnisvorbehalt verstößt gegen Grundsatz der Meinungs- und Werbefreiheit.....	9
3.	Verbot mit Erlaubnisvorbehalt führt zu hohen Kosten, Bürokratie und schwächt den Wettbewerb um umweltfreundliche Alternativen	9
4.	Verbot mit Erlaubnisvorbehalt benachteiligt KMU / SME	11
IV.	Anwendungsbereich der GC-RL und Verhältnis zur UGP-RL	11
1.	Doppelregelung desselben Sachverhalts in unterschiedlicher Weise.....	11
2.	Delegierte Rechtsakte nach Feststellung einer allgemeinen Irreführung	12
3.	Widersprüchliche Ergebnisse der lex specialis am Beispiel der Angabe „klimaneutral“	12
a)	Zulässigkeit der Aussage „klimaneutral“ nach der GC-RL bei Zertifizierung	13
b)	Unzulässigkeit der Aussage „klimaneutral“ nach Ziff. 4a) Anhang UGP-RL-Entwurf	13
c)	Bewertung des widersprüchlichen Ergebnisses	14
V.	Werbung mit Umweltzeichen, Art. 7 und 8 GC-RL	15
1.	Inhalt der Regelungen	15
2.	Bewertung der Regelungen	16
3.	Zwischenergebnis.....	21
VI.	Sonstiges	21
VII.	Schlussfolgerung	23
1.	Rechtsunsicherheit	23
2.	Unterschiedliche Prüfanforderungen und race to the bottom.....	23
3.	Green Hushing	23

I. Vorstellung der Wettbewerbszentrale

Die Wettbewerbszentrale ist eine unabhängige und branchenübergreifende, 1912 gegründete Institution der Wirtschaft, die die Eigenverantwortung der Wirtschaft in Wettbewerbsfragen fördert. Sie ist als klagebefugte Einrichtung neben § 8 Abs. 3 Nr. 2 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) auch nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 Unterlassungsklagegesetz (UKlaG) berechtigt, Unterlassungsansprüche erforderlichenfalls vor Gericht durchzusetzen. Die Wettbewerbszentrale agiert im Rahmen des CPC-Behördennetzwerks als benannte Stelle im Sinne des Art. 7 der VO (EU/2017/2394) in Verbindung mit § 7 EU-Verbraucherschutzdurchführungsgesetz (EU-VSchDG). Die zur Durchführung des EU-VSchDG sowie der Verordnung (EU) 2017/2394 geschlossene Rahmenvereinbarung wurde am 19.01.2023 im Bundesanzeiger¹ veröffentlicht.

Die Wettbewerbszentrale leistet darüber hinaus Rechtsberatung für ihre Mitglieder, bei der sie als spezialisierter Dienstleister in Wettbewerbsfragen tätig wird. Getragen wird die gemeinnützige Organisation von mehr als 1.000 Unternehmen verschiedenster Branchen, Vertriebsstufen und Unternehmensgrößen sowie rund 800 Kammern und Verbänden der Wirtschaft (www.wettbewerbszentrale.de). Sie vertritt daher keinerlei Brancheninteressen, sondern leistet Unterstützung des nationalen und Europäischen Gesetzgebers als neutraler Berater bei der Gestaltung der wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen. Die Wettbewerbszentrale ist in das Transparenzregister der EU-Kommission eingetragen unter der **Kennnummer 241125238825-58**. Die Eintragung im Lobbyregister des Deutschen Bundestages ist unter der **Registernummer: R001184** erfolgt.

Bei Verstößen gegen Verbraucherschutzvorschriften wird die Wettbewerbszentrale in der Regel im Wege der Abmahnung, d.h. eine Aufforderung zur Abstellung des Verstoßes unter Fristsetzung, tätig, um das rechtswidrige Verhalten eines Unternehmers schnell, effektiv und außergerichtlich abzustellen. Sofern eine gütliche Einigung nicht erzielt werden kann, nutzt sie das Instrument der Unterlassungsklage.

Insbesondere zu Umweltaussagen wie „klimaneutral“ führt die Wettbewerbszentrale Grundsatzverfahren, die zu mehr Rechtssicherheit führen sollen und bereits geführt haben (siehe nachfolgend unter III.).

¹ BAnz AT 19.01.2023 B9, Seite 2 ff.

II. Ziel der GC-RL

Die Hauptziele der GC-RL sind:²

- „den Umweltschutz zu verbessern und einen Beitrag zur Beschleunigung des ökologischen Wandels hin zu einer kreislauforientierten, sauberen und klimaneutralen Wirtschaft in der EU zu leisten,
- die Verbraucherinnen und Verbraucher und die Unternehmen vor Grünfärberei zu schützen und die Verbraucherinnen und Verbraucher in die Lage zu versetzen, einen Beitrag zur Beschleunigung des ökologischen Wandels zu leisten, indem sie fundierte Kaufentscheidungen auf der Grundlage von glaubwürdigen Umweltaussagen und Umweltzeichen treffen können,
- die Rechtssicherheit in Bezug auf die Umweltaussagen zu verbessern, gleiche Wettbewerbsbedingungen auf dem Binnenmarkt zu schaffen, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaftsteilnehmer, die Anstrengungen zur Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit ihrer Produkte und Tätigkeiten unternehmen, zu stärken, und Möglichkeiten zur Kosteneinsparung für die Wirtschaftsteilnehmer, die grenzüberschreitend tätig sind, zu schaffen.“

Die Wettbewerbszentrale begrüßt vollumfänglich alle drei Aspekte der Zielsetzungen der EU-Kommission - insbesondere auch, Verbraucherinnen und Verbraucher vor sog. Greenwashing zu schützen und mehr Transparenz bei der Werbung mit Umweltaussagen zu schaffen. Nur Transparenz schafft Verbrauchervertrauen und sorgt für einen nachhaltigen und fairen Innovationswettbewerb.

III. Verhältnismäßigkeit

Durch ihre Grundsatzverfahren setzt die Wettbewerbszentrale bereits jetzt erfolgreich die Transparenz von Umweltaussagen nach geltendem Recht durch. Schon das geltende Recht ermöglicht also, auch irreführende und intransparente Umweltaussagen wirksam zu bekämpfen (1.).

Aus Sicht der Wettbewerbszentrale ist die vorgeschlagene GC-RL daher nicht erforderlich, das angestrebte Ziel nach mehr Rechtssicherheit und die Verbesserung des Umweltschutzes zu erreichen. Vielmehr stellt sie aufgrund des vorgesehenen Werbeverbots für ungeprüfte Werbeaussagen einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Meinungs- und Werbefreiheit der werbenden Unternehmen dar (2.)

² Siehe GC-RL, S. 8.

Das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt führt daher lediglich zu hohen Kosten, Bürokratie und schwächt den Wettbewerb um umweltfreundliche Alternativen, ohne dass der Verbraucherschutz dadurch verbessert würde (3.).

Nicht zuletzt benachteiligt die GC-RL gerade kleine und mittelständische Unternehmen, von denen zahlreiche dennoch die Anwendungsschwelle der GC-RL überschreiten (4.).

1. Status Quo – Irreführende und intransparente Umweltaussagen sind bereits verboten

Bereits nach aktueller Rechtslage ist es möglich, Werbung mit unzutreffenden Umweltversprechen bzw. mit nicht erläuterten Umweltaussagen auf der Grundlage der geltenden Vorschriften der UGP-RL effizient zu unterbinden oder gerichtlich zu untersagen zu lassen. Die UGP-RL regelt bereits ein Verbot irreführender Geschäftspraktiken in Form von irreführenden Handlungen (Art. 6 UGP-RL) und irreführenden Unterlassungen (Art. 7 UGP-RL).

In Deutschland sind diese Vorgaben der UGP-RL im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) in § 5 UWG (Irreführende geschäftliche Handlungen) und § 5a, b UWG (Irreführung durch Unterlassen) umgesetzt. Diese Vorschriften sind zugleich die zentralen Dreh- und Angelpunkte bei der Rechtsdurchsetzung im Hinblick auf irreführende oder intransparente Werbeaussagen.

Es handelt sich um eine Fehleinschätzung, dass die UGP-RL bestimmte Umweltaspekte gesondert regeln muss. Dadurch ändern sich nicht die Durchsetzungs- und die Schlagkraft.

In der Durchsetzungspraxis der Wettbewerbszentrale hat sich vielmehr gezeigt, dass sich mithilfe dieser bestehenden o.g. Rechtsnormen auch die Fälle von irreführenden und intransparenten Werbeaussagen mit Umweltbezug effizient und zufriedenstellend lösen lassen:

So muss beispielsweise der Begriff „klimaneutral“ in der Werbung nach Auffassung der Wettbewerbszentrale näher erläutert werden. Die Wettbewerbszentrale sieht ihre diesbezügliche Forderung nach mehr Transparenz auch durch Gerichtsentscheidungen bestätigt. Die Wettbewerbszentrale hat in jüngerer Zeit mehrere Urteile zur Werbung mit „klimaneutral“ erwirkt, aus denen einige hervorgehoben werden sollen. Diese belegen eindrucksvoll, dass auch durch die konsequente Anwendung der bestehenden Regeln transparente Werbung und ein Innovationswettbewerb geschaffen werden kann:

- So hat etwa das LG Oldenburg einem Hersteller von Fleischprodukten untersagt, mit den Aussagen „klimaneutral wirtschaftet“, „klimaneutrale Geflügel-Spezialitäten“ und „klimaneutral Produkt“ zu werben, ohne in der Werbung selbst anzugeben, dass die Klimaneutralität durch Kompensation bzw. durch Spenden/Unterstützung von Klimaschutzprojekten erreicht wird (LG Oldenburg, Urteil vom 16.12.2021, Az. 15 O 1469/21). Keinesfalls könne man davon ausgehen, dass der Verbraucher „klimaneutral“ in jedem Fall und ausschließlich im Sinne einer (durch Kompensation oder Erwerb von CO₂-Zertifikaten) ausgeglichenen CO₂-Bilanz verstehe. Denn es sei nicht ausgeschlossen, dass ein Verbraucher den Begriff im Sinne nicht vorhandenen oder nicht relevanten CO₂-Ausstoßes deute. Der Verbraucher könne die Werbung also dahingehend (falsch) verstehen, dass die Beklagte eine Produktion ohne oder ohne relevanten CO₂-Ausstoß aufgelegt habe. Das Gericht sah daher in der Werbung einen Wettbewerbsverstoß wegen Irreführung durch Unterlassen nach § 5a Abs. 2 UWG (der Art. 7 UGP-RL umsetzt), weil die wesentliche Information der Kompensation vorenthalten wurde und gab gleichzeitig an, welche Pflichtinformation in der Werbung erforderlich gewesen wäre.
- In einer weiteren Entscheidung ging es um die Werbung „klimaneutrales Produkt“ sowie „klimaneutraler Preis-Leistungs-Klassiker“ ohne weitere Angaben. Das Gericht untersagte die Werbung als irreführend, da die Klimaneutralität keine Produkteigenschaft sei, sondern erst durch eine Kompensation erreicht werde. Der angemessenen aufmerksame Verbraucher beziehe die Aussage, es handele sich um ein klimaneutrales Produkt, auf das Produkt selbst und halte es daher für eine immanente unlösbare Eigenschaft des Produktes. Dass auch die Möglichkeit bestehe, dass die erwünschte Klimaneutralität durch kompensatorische Maßnahmen erreicht werden könne, werde der Durchschnittsverbraucher in der konkreten Situation nicht in seine Überlegungen mit aufnehmen. Dieser sei es gewöhnt, dass auch andere konkrete Produkteigenschaften wie „zuckerreduziert“ in gleicher Weise hervorgehoben würden (LG Mönchengladbach, Urteil vom 25.02.2022, Az. 8 O 17/21, im Ergebnis bestätigt durch OLG Düsseldorf, siehe sogleich).

Auch das Oberlandesgericht Düsseldorf sah diese Werbung als unlauter an und wies die Berufung des beklagten Lebensmittelherstellers zurück (OLG Düsseldorf, Urteil vom 06.07.2023, Az. I-20 U 72/22, nicht rechtskräftig), allerdings mit anderer Begründung: Die Werbung sei intransparent, da die Angabe „klimaneutral“ in der Werbung und auf der Verpackung nicht erklärt werde und auch nicht auf eine weiterführende Internetseite verwiesen werde. Der Verstoß lag also nach Ansicht des Senats in einer Irreführung durch Unterlassen.

(Vgl. dazu die Pressemitteilung der Wettbewerbszentrale „Grundsatzverfahren der Wettbewerbszentrale zur Werbung mit ‚klimaneutral‘ – OLG Düsseldorf bestätigt Forderung der Wettbewerbszentrale nach mehr Transparenz“ vom 06.07.2023, abrufbar unter: https://www.wettbewerbszentrale.de/de/presse/pressemitteilungen/_pressemitteilung/?id=392).

- In einem Parallelverfahren soll nunmehr der Bundesgerichtshof (BGH) die Gelegenheit erhalten, über die Anforderungen an eine Werbung mit dem Green Claim „klimaneutral“ zu entscheiden. Die Wettbewerbszentrale hat die vom OLG Düsseldorf (Urteil vom 06.07.2023, Az. I-20 U 152/22, nicht rechtskräftig) zugelassene Revision zum Bundesgerichtshof eingelegt. Das Verfahren wird beim BGH unter dem Az. I ZR 98/23 geführt. Zum Hintergrund:

Das OLG Düsseldorf hatte über eine Werbung für Süßigkeiten in einer Zeitungsanzeige mit den Angaben „Seit 2021 produziert K. alle Produkte klimaneutral“ sowie mit der Angabe „Klimaneutral Produkt“ mit einer URL zu einer weiterführenden Internetseite entschieden.

Nach Ansicht des Senats haben Verbraucher ein erhebliches Interesse an der Information, ob die Klimaneutralität (auch) durch eigene Einsparmaßnahmen erreicht werde oder nur durch den Erwerb von CO₂-Zertifikaten beziehungsweise durch die Unterstützung von Klimaprojekten Dritter. Wie das Landgericht Kleve (Urteil vom 22.06.2022, Az. 8 O 44/21, nicht rechtskräftig) vertrat es die Auffassung, dass ein QR-Code oder eine Internetseite mit entsprechenden weiterführenden Informationen genügt. Da ein solcher Verweis vorliege, sei die Werbung daher nicht intransparent.

Die Wettbewerbszentrale hingegen ist der Auffassung, dass bereits in der Werbung bzw. auf der Verpackung stichwortartig über die grundlegenden Punkte aufgeklärt werden müsste – auch wenn eine detaillierte Erklärung, wie die behauptete Klimaneutralität zustande kommt, erst auf der Internetseite erwartet werden kann.

- In einem anderen Fall hatte ein Anbieter Heizöl mit „klimaneutrales Premium-Heizöl“ beworben. Die Wettbewerbszentrale monierte eine Irreführung durch Unterlassen und war der Meinung, dass das Unternehmen schon in der Werbung angeben muss, ob und zu welchem Anteil die behauptete Klimaneutralität durch eigene Maßnahmen des Unternehmens erreicht wird und hatte Unterlassung verlangt. Das Landgericht Konstanz bestätigte die Rechtsauffassung der Wettbewerbszentrale in vollem Umfang und verlangte Angaben darüber, wie die Klimaneutralität erreicht wurde. Es befand, dass darüber aufgeklärt werden muss, ob das werbende Unternehmen zumindest teilweise – durch eigene Energieeinsparungen im Betrieb oder durch Einsatz regenerativer Energien – zur Verringerung der CO₂-Emissionen beiträgt oder ob es allein CO₂-Zertifikate kauft, die Projekte in Schwellen- und Entwicklungsländern unterstützen, die CO₂ verringern (LG Konstanz, Urteil vom 19.11.2021, Az. 7 O 6/21 KfH).

Da entsprechende Angaben fehlten, gab das Gericht der Unterlassungsklage der Wettbewerbszentrale statt. Die Kammer hielt dabei fest, dass die Werbung mit „klimaneutral“ wegen der besonderen emotionalen Werbekraft umweltbezogener Aussagen, der komplexen naturwissenschaftlichen Zusammenhänge und des meist nur geringen sachlichen

Wissensstandes des Publikums strengen Anforderungen und weitgehenden Aufklärungspflichten unterliegt.

- Bereits vor etlichen Jahren hat die Wettbewerbszentrale die Verwendung der umweltbezogenen Werbeaussagen „CO₂-neutral“, „umweltschonend“ sowie „kein Palmöl“ für Kerzen gerichtlich untersagen lassen, vgl. die News vom 25.10.2011 // Irreführende Werbung mit Umweltargumenten: OLG Koblenz untersagt Werbung für Kerzen u. a. mit „CO₂-neutral“ und „umweltschonend“, abrufbar unter:
https://www.wettbewerbszentrale.de/de/aktuelles/_news/?id=1134.
- Aktuell führt die Wettbewerbszentrale ein Grundsatzverfahren zur Klärung der Frage, ob für Desinfektionsmittel mit der Aussage „hautfreundlich“ geworben werden darf. Der Bundesgerichtshof hat diese Frage zwischenzeitlich zur Vorabentscheidung dem Europäischen Gerichtshof vorgelegt (BGH, Vorlagebeschluss vom 20.04.2023; Az. I ZR 108/22). Bei Desinfektionsmitteln handelt es sich meist um Biozide. Die Werbung für diese Produktgruppe ist in der Biozidverordnung geregelt (Art. 69 und 72 BiozidV). Bestimmte Aussagen sind sowohl für die Etiketten als auch für die sonstige Werbung unzulässig, so z. B. „Biozidprodukt mit niedrigem Risikopotential“ oder „umweltfreundlich“. Darüber hinaus sind aber auch außerhalb dieser Schwarzen Liste verwendete „ähnliche“ Hinweise unzulässig. Damit trägt der Gesetzgeber der Tatsache Rechnung, dass es sich bei Bioziden um Produkte handelt, die Schädlinge abtöten, damit aber auch negative Auswirkungen auf Mensch und Umwelt haben können. Die Produkte sollen daher in der Werbung nicht verharmlost werden. Umstritten ist, wann ein solch „ähnlicher“ und damit unzulässiger Hinweis vorliegt.

Siehe dazu die News vom 20.04.2023 // Darf man für Desinfektionsmittel mit „hautfreundlich“ werben? – BGH legt im Verfahren der Wettbewerbszentrale die Frage dem EuGH vor, abrufbar unter: https://www.wettbewerbszentrale.de/de/aktuelles/_news/?id=3657.

Daneben gibt es etliche weitere Entscheidungen³, auf deren Darstellung hier der besseren Lesbarkeit halber verzichtet wird. Auf die Entscheidungen zu Umweltsiegeln wird weiter unten unter IV.3. eingegangen.

³ Vgl. etwa die Rechtsprechungsübersicht zum Thema Greenwashing und Irreführung von Munker/Vlah: Werbung mit "Klimaneutralität" - Klimapolitischer Hintergrund und lauterkeitsrechtliche Rechtsprechung, in: ZLR 5/2022, 541-568; Vlah: Germany: Advertising with climate neutrality under German competition law, Article published in Concurrences Review, N° 2-2023, www.concurrences.com, abrufbar auch über die Internetseite der Wettbewerbszentrale unter: <https://www.wettbewerbszentrale.de/media/getlivedoc.aspx?id=40242>.

Auch in EU-Nachbarstaaten werden umweltbezogene Werbeaussagen gerichtlich überprüft, wie ein Urteil aus Österreich zeigt:

- Das LG Linz (Österreich) hat einer dortigen Brauerei untersagt, ein Bier u.a. mit der Behauptung „CO₂ neutral gebraut“ zu bewerben, ohne ausreichend deutlich darauf hinzuweisen, dass nicht der gesamte Herstellungsprozess ab Ernte CO₂ neutral erfolgt, sondern nach der Ernte insbesondere zur Bearbeitung der Gerste noch Methangas (Erdgas) eingesetzt wird - ein fossiler Energieträger, der nicht CO₂ neutral ist (LG Linz, Urteil vom 27.03.2023, Az. 3 Cg 69/22k - 8 – nicht rechtskräftig). Das von einem österreichischen Verbraucherschutzverband erwirkte Urteil ist jüngst bekannt geworden. Berufung wurde eingelegt, die Entscheidung ist daher nicht rechtskräftig. Vgl. die News vom 30.06.2023 // Werbung für ein Bier mit „CO₂ neutral gebraut“: LG Linz (Österreich) fordert mehr Transparenz bei Green Claims, abrufbar unter: https://www.wettbewerbszentrale.de/de/home/_news/?id=3676.

2. Verbot mit Erlaubnisvorbehalt verstößt gegen Grundsatz der Meinungs- und Werbefreiheit

Nachdem bereits mit den bestehenden Regularien intransparente oder irreführende Werbung mit Umweltaussagen unterbunden werden kann, halten wir die Einführung eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt für nicht erforderlich und daher für unverhältnismäßig. Es ist nicht ersichtlich, dass Verbraucherinnen und Verbraucher durch die GC-RL besser vor Grünfärberei geschützt werden als mit den bisherigen Regelungen der UGP-RL.

Der Grundgedanke der GC-RL liegt darin, ein Verbot für alle ausdrücklichen Umweltaussagen und Umweltsiegel zu statuieren, die keine vorherige Zertifizierung durch eine akkreditierte Prüfstelle unterlaufen haben. Dieses Verbot mit Erlaubnisvorbehalt widerspricht dem Grundsatz der Werbefreiheit und der Meinungsfreiheit, auf das sich auch Unternehmen berufen können. Da das vorgeschlagene Verbot mit Erlaubnisvorbehalt – wie unter 1. dargestellt – aus Sicht der Wettbewerbszentrale nicht erforderlich ist, wäre es folglich auch als eine unverhältnismäßige Beschränkung der unternehmerischen (Werbe-)Freiheit nach Art. 16 EU-Grundrechte-Charta anzusehen.

3. Verbot mit Erlaubnisvorbehalt führt zu hohen Kosten, Bürokratie und schwächt den Wettbewerb um umweltfreundliche Alternativen

Für die geplante Prüfung ex-ante müssten umfangreiche Voraussetzungen, eine Struktur und ein Verfahren geschaffen sowie zahlreiche Prüfstellen akkreditiert werden. Die voraussichtlich langwierige Prüfung jeder einzelnen Umweltaussage wäre mit hohen Kosten verbunden.

Wettbewerbszentrale

Dieser bürokratische (Mehr-)Aufwand und die entsprechenden Kosten stellen für Unternehmen keinen Anreiz dar, neue umweltfreundliche Alternativen zu entwickeln. Innovationen in umweltschützende Alternativen könnten daher künftig unterbleiben, denn der Anreiz, die Innovation und damit den Wettbewerbsvorteil zu kommunizieren und besser verkaufen zu können, würde verloren gehen. Damit wäre absehbar, dass wichtige Innovationen für mehr Umweltschutz unterbleiben, weil diese nur mit großen Hürden kommuniziert werden dürfen. Damit wird das Hauptziel der GC-RL „Verbesserung des Umweltschutzes“ konterkariert.

Zudem wird die Prüfung auch erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. Von der erfolgreichen technologischen Errungenschaft und einem neuen Umweltvorteil, mit dem der Unternehmer werben dürfen sollte, bis zu der tatsächlichen Werbung, wird daher viel Zeit vergehen. Zeit, in der der Unternehmer seinen Wettbewerbsvorsprung nicht bewerben darf und der Verbraucher von Innovationen nichts erfahren wird und somit keine „klimafreundliche“ Produktauswahl treffen können wird.

Die Wettbewerbszentrale ist daher der Auffassung, dass dieses Verbot mit Erlaubnisvorbehalt die Innovationskraft der Unternehmen und den fairen Wettbewerb um die nachhaltigsten Lösungen nicht stärkt, sondern schwächt. Unternehmer werden kleine Fortschritte in Bezug auf eine Steigerung der Nachhaltigkeit nicht mehr kommunizieren, weil sich der Zertifizierungsaufwand nicht lohnt. Damit verlieren Verbraucherinnen und Verbraucher wichtige Informationen zu Umweltauswirkungen von Waren und Dienstleistungen. Das Hauptziel „Verbraucherinnen und Verbraucher in die Lage zu versetzen, fundierte Kaufentscheidungen zu treffen“ wird dadurch konterkariert.

Schließlich muss in die Betrachtung einbezogen werden, dass das kostenintensive Zertifizierungsverfahren sich am Ende auch auf die Verbraucherpreise auswirken wird, denn Unternehmen werden womöglich diese Kosten an die Verbraucher, zu deren Schutz sie die Zertifizierung gerade vornehmen, weitergeben – ohne, dass Verbraucherinnen und Verbraucher besser vor Greenwashing geschützt werden als bisher (s.o. unter 1.).

Mit der geplanten GC-RL ist bereits jetzt große Unsicherheit bei Unternehmen eingetreten, was nicht zuletzt auf die geplanten Bußgelder zurückzuführen ist, wie das Handelsblatt berichtet:⁴ Eine aktuelle Untersuchung von 1.200 Unternehmen in zwölf Ländern zeige, dass bereits ein Viertel der Betriebe aus diesem Grund zu ihren Klimazielen schweige. Wenn mit diesem Schweigen ein Absehen der Unternehmen von umweltfreundlichen Innovationen einherginge, würde dies das Ziel „Verbesserung des Umweltschutzes“ massiv gefährden.

⁴ https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/greenwashing-irrefuehrende-werbung-koennte-fuer-unternehmen-bald-teuer-werden/v_detail_tab_print/29246576.html, zuletzt abgerufen am 11.07.2023, 14:11 Uhr.

4. Verbot mit Erlaubnisvorbehalt benachteiligt KMU / SME

Gerade kleine und mittlere Unternehmen (KMU / SME) werden durch die GC-RL besonders benachteiligt, weil sie die hohen Kosten für Prüfung und Zertifizierung nicht tragen (können) werden. Der Vorschlag, dass lediglich Kleinunternehmen nicht von dem Verbot betroffen sein sollen, ist zu eng gefasst. Damit gehen Anreize für umweltfreundliche Innovationen durch KMU / SME verloren.

IV. Anwendungsbereich der GC-RL und Verhältnis zur UGP-RL

Wie eingangs erwähnt, ist davon auszugehen, dass durch die GC-RL mehr Rechtsunsicherheit für Anwender entsteht. Der Anwendungsbereich der GC-RL umfasst alle „ausdrücklichen Umweltaussagen“. Dieser Begriff ist bereits unscharf. Auf den ersten Blick erscheint er als Gegensatz zur „allgemeinen Umweltaussage“ nach Ziff. 4a) Anhang UGP-RL-Entwurf und damit auf konkretisierte, spezifizierte Umweltaussagen beschränkt zu sein. Offensichtlich soll er aber sowohl allgemeine Umweltaussagen als auch spezielle und konkretisierte („spezifizierte“) Umweltaussagen umfassen und überschneidet sich damit mit der genannten Regelung des Ziff. 4a) UGP-RL-Entwurf. Anwendbar wäre die GC-RL also beispielsweise nicht nur für allgemeine Umweltaussagen wie „klimaneutral“ oder „nachhaltig“, sondern auch für Aussagen wie „die Verpackung ist im Falle der Eigenkompostierung innerhalb eines Monats biologisch abbaubar“ (vgl. Erwägungsgrund 9 ECGT-RL).

1. Doppelregelung desselben Sachverhalts in unterschiedlicher Weise

Gleichzeitig regelt die GC-RL Aspekte, die auch durch die ECGT-RL geregelt werden. Durch die abweichende Regelung in zwei Richtlinien treten Wertungswidersprüche auf.

So werden allgemeine Umweltaussagen in der Ziff. 4a Anhang UGP-RL-Entwurf verboten, sofern keine hervorragende Umweltleistung nachgewiesen werden kann. Demgegenüber lässt die GC-RL allgemeine Umweltaussagen zu, sofern eine Zertifizierung vorliegt, auch wenn keine hervorragende Umweltleistung nachgewiesen werden kann (siehe sogleich unter 3.).

Art. 6 Abs. 2 d) UGP-RL-Entwurf verbietet das „Treffen einer Umweltaussage über die künftige Umweltleistung ohne klare, objektive und überprüfbare Verpflichtungen und Ziele sowie ohne ein unabhängiges Überwachungssystem“. Künftige Umweltleistungen regelt auch Art. 5 Abs. 4 GC-RL, ohne dass über den unabhängigen Überwacher informiert oder das Zertifikat angegeben werden muss – ganz anders als bei einer Zertifizierung von gegenwärtigen Umweltaussagen. Dabei bleibt auch die Frage offen, ob mit „unabhängiges Überwachungssystem“ die Prüfstelle nach der GC-RL gemeint ist.

Die Wettbewerbszentrale plädiert daher dafür, gleiches auch an gleicher Stelle und in der gleichen Art und Weise zu regeln. Dies vermeidet Widersprüche und abweichende Ergebnisse.

2. Delegierte Rechtsakte nach Feststellung einer allgemeinen Irreführung

In Art. 3 Abs. 4 der GC-RL ist geregelt, dass die Kommission bei Feststellung einer allgemeinen Irreführung der Verbraucher delegierte Rechtsakte erlassen kann. Gemäß Art. 290 AEUV kann der Kommission in Gesetzgebungsakten die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen.

Vorliegend wäre indes die Einräumung einer solchen Befugnis zu weitgehend, da es letztlich nicht nur um eine bloße Ergänzung der GC-RL ginge, sondern im Ergebnis um die Auslegung des Irreführungsverbots. Die Auslegung des Irreführungsverbots nach der UGP-RL aber obliegt den Gerichten, allen voran dem Europäischen Gerichtshof, der im Sinne der Gewaltenteilung genau darüber zu befinden hat.

Auch an anderer Stelle der GC-RL (z.B. Art. 5 Abs. 8 GC-RL) ist vorgesehen, dass delegierte Rechtsakte erlassen werden dürfen, „um sicherzustellen, dass Verbraucher nicht irreführt werden“. Offenbar geht bereits der Urheber der GC-RL selbst davon aus, dass dieser, obwohl er auf mehr Rechtssicherheit zielt, mit Rechtsunsicherheit einhergeht. Unbeachtet bleibt dabei, dass das Irreführungsverbot bereits jetzt in der UGP-RL verankert ist. Doch anstatt im Sinne der Gewaltenteilung die Auslegung sowohl der UGP-RL als auch der geplanten GC-RL den Gerichten zu überlassen, soll zur Beseitigung der (erst neu geschaffenen!) Rechtsunsicherheit vorab weitere Rechtsetzungskompetenz in der GC-RL verankert werden, von der dann ohne Beteiligung der weiteren Gesetzgebungsorgane Gebrauch gemacht werden könnte. Es sollte aus Sicht der Wettbewerbszentrale dabeibleiben, dass die Rechtsprechung über das Vorliegen einer Irreführung auch im Bereich umweltbezogener Werbung befindet.

3. Widersprüchliche Ergebnisse der *lex specialis* am Beispiel der Angabe „klimaneutral“

Die GC-RL enthält laut Begründung „spezielle Regelungen (*lex specialis*) und ergänzt die für die Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (*lex generalis*) vorgeschlagenen Änderungen“. Die konsequente Anwendung dieser Regelung würde jedoch zu Wertungswidersprüchen führen. Am Beispiel der Werbung mit dem Schlagwort „klimaneutral“ ohne weitere Aufklärung soll die Fraglichkeit des Verhältnisses illustriert werden:

Ein Unternehmer wirbt bspw. in einer Zeitschriftenanzeige mit der Angabe „klimaneutral“ und macht in dieser Werbung keine weiteren Angaben, was dieser Begriff bedeutet. Es wird lediglich ein QR-Code angegeben, der eine URL enthält, die zu einer Internetseite mit weiterführenden Informationen zur Angabe „klimaneutral“ führt. Nur auf dieser Internetseite, nicht aber in der Werbung finden sich daher nähere Informationen zur Bedeutung der Aussage „klimaneutral“.

a) Zulässigkeit der Aussage „klimaneutral“ nach der GC-RL bei Zertifizierung

Da die GC-RL lex specialis ist, wäre diese vor der UGP-RL zu prüfen. Nach der GC-RL muss vor der Werbung eine Konformitätsbescheinigung eingeholt werden. Diese bezieht sich nach Art. 10 Abs. 1 GC-RL sowohl auf die Aussage als auch auf die Kommunikation dieser Aussage, also insbesondere auf die weiteren Informationen, die mit dieser Aussage gemäß Artikel 5 Abs. 6 GC-RL bspw. durch den QR-Code auf der weiterführenden Internetseite zur Verfügung gestellt werden. Nachdem die Prüfstelle die Aussage und die Kommunikation dieser Aussage überprüft hat, was mit einem hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand für den Unternehmer verbunden ist, wäre das Ergebnis eigentlich, dass der Unternehmer damit werben darf, weil er alles getan hat, was die GC-RL als lex specialis von ihm fordert.

b) Unzulässigkeit der Aussage „klimaneutral“ nach Ziff. 4a) Anhang UGP-RL-Entwurf

Dennoch kann der Unternehmer nicht mit der Angabe „klimaneutral“ werben, weil sie gegen Ziff. 4a) Anhang UGP-RL-Entwurf verstößt. Hierzu im Einzelnen:

aa) Anwendbarkeit der UGP-RL aufgrund der fehlenden Präjudizwirkung

Nach Art. 10 Abs. 8 der GC-RL greift die erhaltene Konformitätsbescheinigung *„der Bewertung der Umweltaussage durch nationale Behörden oder Gerichte gemäß der Richtlinie 2005/29/EG nicht vor.“*. Obwohl eine Zertifizierung nach der GC-RL als lex specialis vorliegt, muss dennoch die (komplette) Kommunikation der Umweltaussage erneut nach der UGP-RL überprüft werden. Der Wortlaut des Art. 10 Abs. 8 der GC-RL enthält keine Einschränkung, sodass ein Rückgriff auf die UGP-RL auch dann möglich wäre, wenn es um Aspekte und die Kommunikation geht, die gerade in der GC-RL geregelt und durch die Prüfstelle geprüft wurden. Es wäre aber sinnwidrig, dieselbe Aussage und Kommunikation, die bereits sogar von einer akkreditierten Stelle geprüft wurde, erneut hinsichtlich derselben Aspekte nach der UGP-RL zu prüfen. Dies jedenfalls, wenn die Zertifizierung zu einem Mehrwert und zu mehr Rechtssicherheit führen soll. Jedenfalls insoweit, wie der Regelungsbereich der GC-RL und der Zertifizierung geht, müsste also die Zertifizierung eine Bindungswirkung entfalten, jedenfalls eine Indizwirkung oder eine Beweislastumkehr zur Folge haben. Dies müsste in Art. 10 Abs. 8 GC-RL klargestellt werden. In unserem Beispiel muss also nach Art. 10 Abs. 8 GC-RL – trotz einer erfolgreichen

Zertifizierung der Aussage „klimaneutral“ – die Zeitschriftenwerbung auch nach der UGP-RL geprüft werden.

bb) „klimaneutral“ als unzulässige allgemeine Umweltaussage

Wird die Aussage „klimaneutral“ – wie in unserem Beispiel – in der Werbung selbst nicht näher aufgeklärt, also spezifiziert, ist die Werbung nach Anhang Ziff. 4a) UGP-RL-Entwurf als allgemeine Umweltaussage unzulässig. Hierzu im Einzelnen:

Nach Ziff. 4a) UGP-RL-Entwurf sind allgemeine Umweltaussagen unzulässig, wenn der *„Gewerbetreibende für die anerkannte hervorragende Umwelleistung, auf die sich die Aussage bezieht, keine Nachweise erbringen kann“*. Sofern „klimaneutral“ – wie in unserem Beispiel – nicht in der Werbung spezifiziert, also näher erklärt, wird und nicht in Form eines Nachhaltigkeitssiegels angegeben wird, liegt eine allgemeine Umweltaussage vor. Im Entwurf des Art. 2 q) UGP-RL-Entwurf wird die allgemeine Umweltaussage definiert als eine *„ausdrückliche Umweltaussage, die nicht auf einem Nachhaltigkeitssiegel enthalten ist und bei der die Spezifizierung der Aussage nicht auf demselben Medium klar und in hervorgehobener Weise angegeben ist“*. Die Aussage „klimaneutral“ ist eine entsprechende allgemeine Umweltaussage (Erwägungsgrund 9 ECGT-RL).

In unserem Beispiel ist die Aussage „klimaneutral“ nach Ziff. 4a) UGP-RL-Entwurf unzulässig, da keine hervorragende Umwelleistung nachgewiesen werden kann. Hervorragende Umwelleistungen sind nach Art. 2 u) UGP-RL-Entwurf *„Umwelthöchstleistungen nach (...) geltendem Unionsrecht“*. Erforderlich sind hierfür EU-Vorschriften, die regeln, wann von einer entsprechenden Umwelthöchstleistung auszugehen ist. Solche Vorschriften gibt es bspw. für Energielabel, aber nicht für die Angabe „klimaneutral“.

c) Bewertung des widersprüchlichen Ergebnisses

Ergebnis - wäre also, dass die Angabe „klimaneutral“ ohne weitere Aufklärung nach Ziff. 4a) Anhang UGP-RL-Entwurf unzulässig, nach der GC-RL aber zertifiziert und zulässig wäre. Man könnte nun annehmen, dass die GC-RL vorgeht, weil sie *lex specialis* ist. Dann wäre die Werbung zulässig.⁵ Diesem Verständnis steht jedoch die klare Regelung des Art. 8 Abs. 10 GC-RL entgegen. Zudem würde das ansonsten bedeuten, dass die Regelung des Ziff. 4a) UGP-RL-Entwurf keinen Anwendungsbereich mehr hätte, weil alle allgemeinen Umweltaussagen, für die eine Zertifizierung nach der GC-RL vorliegt, immer zulässig wären, auch wenn keine hervorragende Umwelleistung nach geltendem EU-Recht

⁵ Für Kleinunternehmer, für die die GC-RL nicht gilt, wäre die Werbung auch dann unzulässig. Dabei sollen diese doch nicht schlechter gestellt werden als Großunternehmen.

nachgewiesen werden kann, weil es bspw. keine entsprechende EU-Vorschriften für die Werbeaussage gibt, wie das bei „klimaneutral“ der Fall ist.

Zudem führt die vorrangige Anwendung der GC-RL zu einem geringeren Schutzniveau und einem geringeren Aufklärungserfordernis in der Werbung selbst als nach der UGP-RL. Art. 7 Abs. 3 UGP-RL erlaubt eine Bereitstellung der wesentlichen Informationen auf einem anderen Medium grundsätzlich nur, wenn das für die Werbung verwendete Medium räumliche oder zeitliche Beschränkungen aufweist. Die ECGT-RL bezweckt durch die Regelung des Ziff. 4a) UGP-RL-Entwurf eine weitere Verschärfung bei allgemeine Umweltaussagen, indem diese in der Werbung selbst erläutert werden müssen, um nicht dem Verbot oder der Beweispflicht zu unterliegen.

Die GC-RL konterkariert dieses Ziel und senkt diese Schwelle, indem sie – auch allgemeine Umweltaussagen – auch ohne jegliche Erläuterung in der Werbung selbst erlaubt. Gemäß Art. 5 Abs. 6 GC-RL genügt die Bereitstellung der Erläuterung allein durch einen QR-Code, der auf eine Internetseite verweist. Damit befänden sich die wesentlichen Informationen allein auf dieser Internetseite. Dadurch wird also das Grundkonzept der bestehenden Regelung des Irreführens durch Unterlassen und auch der neu geplanten Regelung für allgemeine Umweltaussagen konterkariert, sodass bei Umweltaussagen ein geringeres Schutzniveau und geringere Anforderungen an den Ort der Aufklärung bestünden als bei sonstigen Aussagen. Damit wird der Verbraucher schlechter informiert und er muss auch wesentliche Informationen stets im Internet nachschlagen, was gerade bei geringpreisigen Produkten (z.B. Waren des täglichen Bedarfs wie Lebensmitteln) lebensfremd ist.

V. Werbung mit Umweltzeichen, Art. 7 und 8 GC-RL

1. Inhalt der Regelungen

Zur Stärkung des ökologischen Wandels und zum Schutze des Verbrauchers sollen neben der Verwendung von Umweltaussagen auch Umweltzeichen reguliert werden. Umweltzeichen, definiert in Art. 2 Nr. 8, sollen künftig die Anforderungen der Art. 3 bis 6 GC-RL erfüllen und nach Art. 10 GC-RL geprüft werden (Art. 7 Abs. 1 GC-RL). Sie unterliegen demnach wie Umweltaussagen einer Überprüfung ex-ante. Umweltzeichen, die eine Einstufung oder Bewertung („score“) enthalten sind hingegen verboten, sofern sie nicht auf EU-Ebene eingeführt werden (Art. 7 Abs. 2 GC-RL). In Art. 8 GC-RL werden die Anforderungen an Umweltzeichensysteme aufgelistet. Umweltzeichensysteme sind als Zertifizierungssysteme im Sinne des Art. 2 Nr. 10 GC-RL bzw. nach Art. 2 Buchstabe s der ECGT-RL einzuordnen.

In der GC-RL befinden sich Regelungen dazu, wie mit bereits bestehenden und neu geplanten Umweltzeichensysteme umzugehen ist: So dürfen nach Veröffentlichung der RL keine neuen nationalen oder regionalen (öffentliche) Umweltzeichensysteme mehr eingeführt werden (Art. 8 Abs. 3, S. 1 GC-RL). Bereits existierende (öffentliche) Umweltzeichensysteme dürfen nur weiter vergeben werden, sofern sie den Anforderungen der GC-RL genügen (Art. 8 Abs. 3, S. 2). Siegel bzw. Umweltzeichensysteme, die von privaten Betreibern nach der Veröffentlichung der GC-RL eingeführt werden, bedürfen nach Art. 8 Abs. 5 GC-RL einer Genehmigung, wobei diese nur erteilt werden soll, wenn sie im Vergleich zu bestehenden nationalen, regionalen oder Unionssystemen, also öffentlichen Systemen, einen Mehrwert im Hinblick auf Umweltziele bieten und die Anforderungen der GC-RL erfüllen. Bereits vor Veröffentlichung der GC-RL eingeführte private Umweltzeichensysteme können wohl mangels ausdrücklicher Regelung beibehalten werden können, sofern sie den Anforderungen der GC-RL entsprechen.

Zur Begründung der Neuregelung wird u.a. eine Studie herangezogen, bei der bei 232 der derzeit in der EU verwendeten Umweltzeichen auch die Aspekte ihrer Überprüfung und Zertifizierung bewertet wurden und festgestellt wurde, dass bei fast der Hälfte der Zeichen nur eine unzulängliche oder gar keine Überprüfung durchgeführt wurde (S. 5 der Begründung der GC-RL und Erwägungsgrund 39).

2. Bewertung der Regelungen

Die Wettbewerbszentrale unterstützt uneingeschränkt das Ziel der EU-Kommission, Verbraucher gegen irreführende Siegel jeglicher Art zu schützen. In diesem Sinne macht die Wettbewerbszentrale seit Jahrzehnten bei Wettbewerbsverstößen Unterlassungsansprüche gegen Unternehmen geltend und unterbindet damit effektiv und kostengünstig unter anderem irreführende Vertrauens- und Gütesiegel. Nur beispielhaft wird verwiesen auf folgende Fälle:

- News vom 13.02.2023 // LG München zu Ärzte-Siegeln „TOP-Mediziner“ und „Empfohlener Arzt“, abrufbar unter: https://www.wettbewerbszentrale.de/de/aktuelles/_news/?id=3642
- 12.08.2022 // Reifenwerbung mit Testsiegeln nur für die Reifendimension, die auch getestet wurde – OLG Zweibrücken untersagt irreführende Werbung https://www.wettbewerbszentrale.de/de/aktuelles/_news/?id=3592
- 04.04.2022 // Wettbewerbszentrale geht gegen Werbung mit abgelaufenen Zertifikaten vor https://www.wettbewerbszentrale.de/de/aktuelles/_news/?id=3555

- 19.10.2021 // Irreführende Werbung mit „Testsieger“ – Wettbewerbszentrale erreicht außergerichtlich Änderung der Werbung einer Bank
https://www.wettbewerbszentrale.de/de/aktuelles/_news/?id=3517
- 28.07.2021 // „Testsieger“, „zertifizierter Gutachter“ oder „bester Makler in der Region X“ - was bei der Werbung mit Auszeichnungen zu beachten ist
https://www.wettbewerbszentrale.de/de/aktuelles/_news/?id=3488
- 15.01.2021 // Werbung mit Zertifizierung und „TÜV“-Signets – irreführende Darstellung eines Prüfzeichens
https://www.wettbewerbszentrale.de/de/aktuelles/_news/?id=3428
- 10.12.2018 // Erteilung eines Prüfzertifikats setzt Geräteüberprüfung voraus – höchstpersönliche Leistungserbringung des Sachverständigen
https://www.wettbewerbszentrale.de/de/aktuelles/_news/?id=3115
- 07.11.2014 // OLG Rostock bestätigt: Siegelvergabe muss für den Verbraucher transparent sein
https://www.wettbewerbszentrale.de/de/aktuelles/_news/?id=1474
- 25.11.2008 // Landgericht Darmstadt untersagt irreführende Werbung mit dem „BVDVA-Gütesiegel“ - Auffassung der Wettbewerbszentrale bestätigt
https://www.wettbewerbszentrale.de/de/aktuelles/_news/?id=831

Die Wettbewerbszentrale stellt jedoch in Frage, ob die geplanten sehr restriktiven Regelungen mit Verbotscharakter erforderlich sind, um irreführende Umweltzeichen und ihre Systeme zu unterbinden. Diesbezüglich wird verwiesen auf die Ausführungen unter Punkt III., 3. (S. 9). In Bezug auf Umweltzeichen kommen folgende Punkte hinzu:

Unklare bzw. unbegründete Nachhaltigkeitssiegel wurden im Rahmen der Folgenabschätzung als „Teilproblem 2.3“ angesehen (Vorschlag für eine Änderung der RL 2005/29/EG zur Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel, S. 12.). Das Problem wurde wie folgt definiert: „Die Verbraucher werden mit Nachhaltigkeitssiegeln und digitalen Informationsinstrumenten konfrontiert, die nicht immer transparent oder glaubwürdig sind.“ Bei der Wahl der politischen Option zur Lösung des Problems heißt es auf S. 14 des Vorschlags für einen ökologischen Wandel:

„Eine weitere in Erwägung gezogene Option, um dieses Teilproblem anzugehen, war eine Vorabgenehmigung für Nachhaltigkeitssiegel und digitale Informationsinstrumente durch eine

EU-Stelle. Diese Option wurde jedoch nicht gewählt, da die Belastung für die Unternehmer als unverhältnismäßig angesehen wurde.“

Die in der GC-RL gewählten Instrumente erscheinen jedoch ähnlich unverhältnismäßig. Auch wenn keine Vorabgenehmigung eines Umweltzeichens bzw. des zugrundeliegenden Systems durch eine EU-Stelle vorgesehen ist, müssten Umweltzeichen zukünftig auf einem Zertifizierungssystem – definiert in Art. 2 Nr. 10 der GC-RL bzw. nach Art. 2 Buchstabe s ECGT-RL – beruhen (siehe auch Erwägungsgründe 39 und 40). Die Zertifizierungssysteme unterliegen wiederum der Überprüfung nach Art. 10 Abs. 2 der GC-RL. Erst nach Abschluss der Überprüfung wird nach Art 10 Abs. 6 GC-RL eine Konformitätsbescheinigung ausgestellt, die dann zur Nutzung des Umweltzeichens in der kommerziellen Kommunikation berechtigt. Es erfolgt also zwar keine Vorabüberprüfung durch eine EU-Stelle, dafür aber durch eine nationale amtlich akkreditierte Prüfstelle. Die Belastung für Unternehmer, die das Zertifizierungssystem letztlich finanzieren müssen, wird sehr hoch sein. Dies wurde bereits in der Folgenabschätzung gesehen und kritisiert.

Bemerkenswert erscheint auch, dass die Studie zur Überprüfung der in der EU über 200 verwendeten Siegel gerade gezeigt, dass Mängel sehr wohl aufgedeckt werden können, ohne dass ein teures und bürokratisches Zertifizierungssystem vorgeschaltet wird. Es mangelt also zur Aufdeckung von Verstößen gegen verbraucherschützende Vorschriften im Zusammenhang mit der Nutzung von Umweltzeichen nicht an materiellen Vorschriften, sondern möglicherweise lediglich an einer europaweiten konsequenten Durchsetzung. Hier sind die einzelnen Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre eigenen Durchsetzungsmechanismen und Kontrollen zu überprüfen und ggf. zu verbessern.

Vor diesem Hintergrund plädiert die Wettbewerbszentrale dafür, Umweltzeichen allenfalls mit Maß zu regulieren und insbesondere darauf zu achten, dass bereits etablierte und vertrauenswürdige Umweltzeichen, die teilweise eine Bewertung vornehmen, also auf einem aggregierten Indikator beruhen, (z. B. „eco-score“ und „planet-score“), ihre Existenzgrundlage nicht verlieren, zumal bereits hohe Investitionen in derartige Systeme geflossen sind. Ein Verbot derartiger privater Systeme, wie dies in Art 7 Abs. 2 GC-RL vorgesehen ist, wird als unverhältnismäßig angesehen und dürfte einen schwerwiegenden Eingriff in die unternehmerische Freiheit darstellen, zumal parallel zahlreiche neue Prüfstellen aufgebaut werden müssten, um die Umweltzeichensysteme zu zertifizieren. Als Folge würden Erfahrung, Know-How, getätigte Investitionen und bereits etabliertes Vertrauen der Verbraucher verloren gehen. Aus diesen Gründen sollte auch Art. 5 Abs. 5 der GC-RL modifiziert werden, wo ebenfalls lediglich aggregierte Indikatoren erlaubt sein sollen, die im Unionsrecht festgelegt sind.

Bedenken bestehen auch im Hinblick auf die Regelung in Art 8 Abs. 5 und 6 GC-RL, wonach neue Umweltzeichensysteme von privaten Betreibern zukünftig nur noch zugelassen werden sollen, wenn sie im Vergleich zu den nationalen Systemen einen Mehrwert im Hinblick auf ihre Umweltziele bieten. Die

Wirtschaft sollte mit optionalen privaten Labeln nicht als Konkurrenz ausgeschaltet, sondern als Ergänzungsmöglichkeit angesehen werden, um die gewünschten Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Der per-se Ausschluss privater Label, die „lediglich“ die EU-Standards einhalten, erscheint nicht zielführend und würde sinnvolle Initiativen aus der Wirtschaft im Keim ersticken.

Auch sollte nicht übersehen werden, dass gerade private Umweltzeichen einen Antrieb zu mehr Innovation darstellen können und einen Wettbewerb um mehr Nachhaltigkeit am Markt nach sich ziehen kann. Ob die von der EU gesetzten Umweltziele ohne Mitnahme der Wirtschaft zu erreichen sind, bleibt fraglich. Sollte die GC-RL in der vorgelegten Form in Kraft treten, müssten wohl sämtliche bisher bestehende öffentliche und private Siegel erst einer neuen Überprüfung nach den Vorgaben der GC-RL unterzogen werden. Zum anderen müssten neue Umweltzeichensysteme nach EU-Recht geschaffen bzw. neu aufgebaut werden. Es wäre in der Konsequenz unvermeidbar, dass bis zur Transformation eine Delle am Markt entstehen würde, in der kaum noch Umweltzeichen zu finden sein dürften. Dem Verbraucher wäre zugleich die Wahl genommen, sich für ein vergleichbar nachhaltiges Produkt zu entscheiden, da die bisherigen Zeichen voraussichtlich nicht lückenlos weiterverwendet werden dürften. Für Unternehmen entstünden Mehrkosten, weil sie in dieser Zwischenzeit auch Verpackungen ändern müssten, die das bisherige Umweltzeichen aufweisen. Das „Verschwinden“ bisheriger Siegel könnte Verbraucher verunsichern und sie hätten keine Wahl, tatsächlich „umweltfreundlichere“ Produkte zu erwerben, da über positive Eigenschaften geschwiegen werden müsste. Dies scheint mit den Zielen der Regulierung nicht vereinbar, weshalb eine Modifikation empfohlen wird.

Unklar bleibt auch die Abgrenzung von der Überprüfung ex ante von ausdrücklichen Umweltaussagen und der Zertifizierung von Umweltzeichensystemen, zumal beide wohl nach Art. 10 Abs. 6 einer Konformitätsbescheinigung bedürfen, um in der kommerziellen Kommunikation verwendet zu werden. So heißt es unter 6.5 (Kontext des Vorschlags, S. 27):

„In Art. 10 wird festgelegt, wie die Begründung von Umweltaussagen und -zeichen und die diesbezügliche Kommunikation durch Dritte überprüft und zertifiziert werden muss, um die Anforderungen der Richtlinie zu erfüllen, bevor die Aussage in einer kommerziellen Kommunikation verwendet wird.“

Ein ausdrücklicher Verweis auf Art. 10 befindet sich lediglich bei den Umweltzeichen in Art. 7 Abs. 1. Im Hinblick auf Umweltzeichen ergibt sich die Pflicht nur indirekt aus Art. 10 Abs. 4.

In gewisser Weise verwirrend ist, dass laut Erwägungsgrund 40 Umweltzeichen auch als ausdrückliche Umweltaussage anzusehen sein können. Hier stellt sich die Frage, ob neben der Zertifizierung des zugrundeliegenden Umweltzeichens zusätzlich eine weitere Überprüfung vor einer Prüfstelle erfolgen muss, um mit dem geprüften Umweltzeichen (einschließlich Umweltaussage) zu werben. Ein solches

Procedere – sollte es verlangt werden – dürfte selbst innovative und willige Unternehmen daran hindern, Initiativen für mehr Nachhaltigkeit zu entwickeln, weil sie letztlich das Risiko tragen, ob sie ihre Erfolge überhaupt kommunizieren dürfen. Dies vor dem Hintergrund, dass über kleine Erfolgsschritte, die in die gewünschte Richtung gehen, geschwiegen werden müsste, wenn nicht sämtliche Anforderungen der GC-RL erfüllt werden. Dies würde sich auch als Nachteil für den Verbraucher auswirken, denn selbst wenn der Verbraucher es wollte: er würde sich nicht für das umweltfreundlichere Produkt in seiner Gruppe entscheiden können, weil ihm keine Informationen zu den Unterschieden vorliegen.

Richtig ist es hingegen, hohe Transparenzanforderungen an Umweltzeichen zu stellen. Der Verbraucher muss erkennen können wer was nach welchen Kriterien geprüft hat und wofür genau ein Umweltsiegel vergeben wurde. Die UGP-RL sorgt jedoch bereits durch die Vorschriften zur Irreführung durch Unterlassen, wonach wesentliche Informationen nicht verheimlicht werden dürfen, für diese Transparenz. Auch in der Rechtsprechung werden auf Basis der UGP-RL strenge Maßstäbe an die Verwendung von Gütesiegeln gesetzt.

So muss ein Gütesiegel schon jetzt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs auf einer neutralen und objektiven Untersuchung basieren und der Siegelanbieter muss unabhängig sein vom Auftraggeber. Das Untersuchungsergebnis muss also anhand objektiver Kriterien ermittelt werden. Die Prüfkriterien müssen dabei transparent sein (vgl. BGH, Urteil vom 21.07.2016 „LGA tested“, Az. I ZR 26/15 und BGH, Urteil vom 04.07.2019 „IVD Gütesiegel“, Az. I ZR 161/18). Eine Werbung wäre also jetzt schon irreführend und damit wettbewerbswidrig, wenn entgegen der berechtigten Erwartungen des Verbrauchers das Produkt oder die Dienstleistung die Prüfungsanforderungen nicht oder nicht mehr erfüllt. Eine Untersagungsverfügung ist ferner auf Basis des aktuellen Irreführungsverbots bei substanzlosen und intransparenten Siegeln, Gütezeichen und Werbeaussagen möglich. Wir verweisen diesbezüglich auf die bereits erwähnten Fallbeispiele zu Beginn der Ausführungen unter V., 2.

Zusammenfassend müssen für die Verwendung von Gütezeichen schon jetzt folgende Voraussetzungen erfüllt werden:

- Das Zeichen muss von einer zuständigen neutralen Stelle verliehen worden sein.
- Das Produkt oder die Dienstleistung muss die Kriterien des jeweiligen Prüfzeichens erfüllen.
- Die Vergabekriterien müssen transparent dargestellt werden.
- Ggf. müssen noch weitere Informationen offengelegt werden, um den Gesamtkontext wiederzugeben (z.B. bei einer Werbung mit Testergebnissen muss neben der Note auch der Rang angegeben werden).

Tatsächlich ist es derzeit nicht per-se verboten, ein eigenes Gütesiegel zu kreieren. In diesem Fall muss allerdings klar erkennbar sein, dass es sich um ein eigens geschaffenes Zeichen handelt und es darf keine Verwechslungsgefahr mit einem bestehenden Gütesiegel oder Anlehnung an staatliche Siegel entstehen. Darüber hinaus müssen die Vergabekriterien transparent dargestellt werden, damit der Verbraucher erkennt, wofür das Zeichen steht. Die Vergabe eines Siegels für die Erfüllung gesetzlicher Mindeststandards wäre als unlautere Werbung mit Selbstverständlichkeiten anzusehen. Für die Vergabe eines Siegels müssen also erhöhte Anforderungen erfüllt werden.

3. Zwischenergebnis

Es bleibt festzuhalten, dass schon jetzt ausreichend klare Kriterien für eine Überprüfung von Umweltsiegeln nach den oben genannten Maßgaben existieren und Rechtsverstöße untersagt werden können. Ein Erfordernis für spezifische Sonderregelungen für Umweltzeichen wird daher auch unter Berücksichtigung der Zielsetzung für eine Unterbindung irreführender Umweltwerbung nicht gesehen. Dies zeigt die Rechtsverfolgungspraxis der Wettbewerbszentrale eindrucklich.

Die Wettbewerbszentrale regt aufgrund der obigen Ausführungen an, von einer spezifischen Sonderregelung für Umweltzeichen abzusehen. Stattdessen sollten die Mitgliedstaaten einen engeren informellen Austausch zu Erfahrungen und Best Practice Maßnahmen zur Bekämpfung unlauterer Umweltzeichen pflegen. Sollten tatsächlich Lücken im materiellen Recht oder in der Durchsetzung mit den vorhandenen Instrumenten identifiziert werden, sollten diese punktgenau gelöst werden statt Grundsatzverbote auszusprechen.

VI. Sonstiges

- Es ist sehr fraglich, ob die Verhängung eines Bußgeldes das richtige Mittel ist, Wettbewerbsverstöße zu ahnden. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die bisherigen Mittel – in Deutschland Vertragsstrafe und Ordnungsgeld – wirksam sind, um Verstöße zu unterbinden. Wenn ein Bußgeldtatbestand dennoch eingeführt werden sollte, sollte die maximale Höhe europaweit einheitlich geregelt werden. Dem widerspricht es, wenn die Mitgliedstaaten einen Bußgeldtatbestand mit einem Höchstbetrag von „mindestens“ 4 % des Jahresumsatzes schaffen können. Dies führt dazu, dass auch höhere Höchstbeträge von bspw. 7 % des Jahresumsatzes in den nationalen Vorschriften vorgesehen werden können.
- Es ist nicht sinnvoll, nach Art. 9 GC-RL eine Überprüfung alle 5 Jahre ohne jeglichen Anlass zu erfordern. Die in Art. 9 GC-RL bereits geregelte Aktualisierungspflicht bei veränderten

Umständen genügt zur Erreichung des Ziels. Wenn an der anlasslosen Überprüfungspflicht alle 5 Jahre dennoch festgehalten werden sollte, sollte es dem Unternehmer zumindest ermöglicht werden, eine erneute anlasslose Überprüfung nach 5 Jahren zu vermeiden, indem er nachweist, dass sich gerade nichts Wesentliches an den bereits überprüften Umständen geändert hat. Alles andere würde zu einem unnötigen bürokratischen Aufwand ohne Mehrwert für den Verbraucher und zu hohen Kosten für die Unternehmen führen, die auf den Verbraucher wiederum abgewälzt würden.

- Sofern die Kommission an dem Entwurf festhält, sollte die Schwelle des Anwendungsbereichs der GC-RL angehoben werden. Zahlreiche kleine und mittelständische Unternehmen werden die hohen Kosten der Zertifizierung nicht stemmen und ihre Nachhaltigkeitsbemühungen aus Kostengründen nicht kommunizieren können.
- In Art. 3 Spiegelstrich 5 dürfte ein Redaktionsversehen vorliegen. Die Regelung verlangt von Unternehmern den Nachweis, dass ihr Produkt gegen gesetzliche Vorschriften verstößt und damit Unmögliches. Gemeint dürfte damit sein, dass keine Werbung mit Selbstverständlichkeiten vorliegt, die Aussage also „**nicht lediglich** den gesetzlichen Anforderungen“ entspricht oder „die Aussage **über** den gesetzlichen Anforderungen liegt“. Eine Werbung mit Selbstverständlichkeiten ist aber ohnehin schon nach der UGP-RL unzulässig. Auch zur Werbung mit Selbstverständlichkeiten macht die Wettbewerbszentrale regelmäßig Unterlassungsansprüche geltend, siehe News vom 13.11.2019 // OLG Brandenburg: Angebot provisionsfreier Vermittlung von Mietwohnungen ist wettbewerbswidrige Werbung mit Selbstverständlichkeiten, https://www.wettbewerbszentrale.de/de/aktuelles/_news/?id=3292.
- Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GC-RL verweist auf Abs. 1 Buchstabe c) GC-RL, den es nicht gibt. Gleiches gilt für Art. 5 Abs. 2 GC-RL, der auf die nicht existenten Art. 3 Abs. 1 c) und d) GC-RL verweist. Ebenso verweist Art. 5 Abs. 8 GC-RL auf Art. 3 Abs. 4 a) und c) GC-RL, die ebenfalls nicht existieren. Wenn hiermit der entsprechende Spiegelstrich gemeint ist, muss das klar angegeben werden. In Art. 15 Abs. 3 Satz 1 dürfte Absatz 2, nicht Unterabsatz 2 GC-RL gemeint sein.
- In Art. 20 Abs. 3 GC-RL sollte – wie bei Art. 15 Abs. 1 Satz 2 der GC-RL die Pflicht der Mitgliedsstaaten geregelt werden, die Informationen nicht nur an die Kommission zu übermitteln, sondern auch der Öffentlichkeit – in anonymisierter Form – online zugänglich zu machen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum nur die Kontrollen, nicht aber die Beschwerden, die sich als begründet erwiesen haben, veröffentlicht werden sollen. Für die Mitgliedsstaaten bedeutet die Veröffentlichung keinen Mehraufwand, da die Informationen ohnehin für die Übermittlung an die Kommission vorbereitet werden müssen. Dies würde mehr Transparenz und insbesondere in der Anfangszeit mehr Rechtssicherheit schaffen. Wichtig und erneut zu betonen ist, dass hierbei das

jeweilige Unternehmen und die betroffene Ware oder Dienstleistung geschwärzt werden muss. Es geht nicht darum, Unternehmen an den Pranger zu stellen, sondern darum, allen Unternehmen eine Grundlage für ihre Entscheidungen zur Verfügung zu stellen und zu vermeiden, dass diese eine identische Beschwerde erhalten.

VII. Schlussfolgerung

Im Folgenden sollen die voraussichtlichen Auswirkungen der GC-RL auf werbende Unternehmen skizziert werden.

1. Rechtsunsicherheit

Nachdem durch die Gerichtsverfahren der Wettbewerbszentrale mehr Rechtssicherheit für werbende Unternehmen eingetreten ist, wird die GC-RL in den nächsten Jahren – zumindest in der Übergangszeit – wieder zu Rechtsunsicherheit führen. Die Formulierungen enthalten zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe und damit viel Umsetzungsspielraum für die Mitgliedsstaaten. Damit ergeben sich eine Vielzahl neuer ungeklärter Rechtsfragen in der Praxis. Es ist nicht auszuschließen, dass die einzelnen Anforderungen in den Mitgliedsstaaten zunächst unterschiedlich sein werden. Danach wird es voraussichtlich mehrere Jahre dauern, bis einzelne Sachverhalte durch den EuGH entschieden und die EU-weiten Kriterien einheitlich konkretisiert werden.

2. Unterschiedliche Prüfanforderungen und race to the bottom

Die Mitgliedsstaaten werden ihren Umsetzungsspielraum in nationales Recht unterschiedlich ausnutzen. Hinzu kommt, dass die Claims nicht zentral durch die EU, sondern durch die einzelnen Prüfstellen geprüft und dann EU-weit gültig sind. Dadurch kann es zu unterschiedlichen Prüfungsgeschwindigkeiten und Prüfanforderungen kommen. Möglicherweise wird es zu einem Streben zu den Prüfstellen in den Mitgliedstaaten mit den geringsten Anforderungen kommen (race to the bottom). Dieses Problem wird in der GC-RL erkannt, aber nicht wirksam gebannt. In Art. 3 Abs. 4 GC-RL wird auf mögliche Unterschiede bei der Anwendung verwiesen. Eine unterschiedliche Anwendung würde aber von vornherein ausgeschlossen, wenn die Prüfung nicht verschiedenen Prüfstellen in den Mitgliedsstaaten überlassen würde, sondern eine Prüfung zentral durch die EU erfolgen würde, ähnlich wie bei gesundheitsbezogenen Angaben. Nur durch eine zentrale Prüfung kann ein einheitlicher Prüfungsmaßstab und einheitliche Prüfungsanforderungen von Anfang an sichergestellt werden.

3. Green Hushing

Insgesamt steht zu befürchten, dass es vor allem bei kleinen und mittelständischen Unternehmen zu einem Green Hushing kommen wird. Manche Unternehmen werden also den Aufwand scheuen und aus

Kostengründen und aufgrund der Compliance-Risiken umweltbezogene Werbung sparsamer einsetzen oder sogar ganz darauf verzichten. Die Unternehmen müssen die Claims umfassend prüfen lassen und die Werbung ebenfalls sorgfältig gestalten. Hinzu kommt, dass die Konformitätsbescheinigung nach einer erfolgreichen Prüfung für die Behörde und Gerichte nicht bindend ist, sondern die Werbung aufgrund von Art. 10 Abs. 8 GC-RL dennoch als unlauter beurteilt werden kann. Auch nach dem erfolgreichen Durchlaufen einer Konformitätsprüfung, hat man daher noch keine Rechtssicherheit erlangt. Verstoßen die Unternehmen gegen die Regeln, droht nicht nur ein zivilrechtliches Verfahren, sondern auch ein Bußgeld.

Für einen weiteren Austausch stehen wir gerne zur Verfügung.

Stand: 20. Juli 2023

Kontakt:

Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main e. V.

Ulrike Gillner

Rechtsanwältin (Syndikusrechtsanwältin)

Dr. Tudor Vlah, LL.M.

Rechtsanwalt (Syndikusrechtsanwalt)

Tannenwaldallee 6

61348 Bad Homburg

Büro Berlin

Jennifer Beal

Nürnberger Straße 49

10789 Berlin

Tel.: 06172 – 1215-0

E-Mail: gillner@wettbewerbszentrale.de

vlah@wettbewerbszentrale.de

Internet: www.wettbewerbszentrale.de

Tel.: 030-3265656

E-Mail: beal@wettbewerbszentrale.de